

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

per il

prof. MICHELE LA TORRE

Docente di Diritto amministrativo

SOMMARIO. — 1. Origini e principali vicende dell'Istituto. — 2. Organi costituzionali di esso. — 3. Organi burocratici. — 4. Attribuzioni della Presidenza. — 5. Posizione giuridica di essa; superiorità gerarchica; questioni relative agli annullamenti ed ai ricorsi gerarchici.

1. — Alla carica di *Capo del Governo* (denominato, prima della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, *Presidente del Consiglio dei Ministri*) sono connesse molte e svariate attribuzioni, che, raggruppate, danno luogo ad un *ufficio pubblico*, denominato *ab antiquo* Presidenza del Consiglio dei Ministri, e che oggi, dopo la legge suddetta, più propriamente potrebbe chiamarsi *Presidenza del Governo*. Di questo ufficio pubblico, importantissimo, ci proponiamo esporre brevemente la storia, la sfera di competenza e la posizione giuridica.

L'Ufficio di Primo Ministro, o « Gran Cancelliere » o « Premier », in condizione più o meno eminente in confronto agli altri ministri o « Segretari di Stato » o « Segretari del Re », si riscontra esistente, già da molti secoli, in parecchi Stati più fortemente organizzati. Nel Regno Sardo, ad esempio, Gioacchino Rossi, salito al potere nel 1806, è designato da qualche storico col titolo di « Primo Ministro » (1).

Non v'è dubbio però, che, prima, dell'emanazione delle Costituzioni, i Primi Ministri non avevano una ben delimitata sfera di competenza, anche perchè gli stessi Sovrani in genere presiedevano i consessi dei ministri e più direttamente partecipavano alle determinazioni del Governo. Ed anche dopo lo Statuto, fra il 1848 ed il 1867, le attribuzioni del Presidente del Consiglio, nello Stato Italiano, non sono ben delineate, pur cominciando a concretarsi solidamente nei fatti.

Il 27 marzo 1867 (col n. 3629) di iniziativa del Presidente Ricasoli, compare invece un decreto « col quale sono designate le *attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri* »; il documento è veramente interessante. Per esso, il Presidente « rappresenta il Gabinetto, mantiene l'uniformità nell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, cura l'adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona... riceve comunicazione delle circolari, manifesti e relazioni di ciascun Ministro che impegnino l'indirizzo del Governo...; da lui dipende la direzione del Giornale ufficiale del Regno. Ciascun ministro comunica al Presidente la nota di tutti i decreti che intende portare alla firma Reale; il Presidente può sospenderne la proposta.

« Al presidente dovrà essere comunicata ogni pratica, la quale im-

(1) BIANCHI, *Storia della Monarchia Piemontese*. - Vol. IV, p. 487, 721. — V. pure PORRINI, *I Ministeri*, in *Trattato di Orlando*, p. 495.

porti spesa straordinaria... *Nessuna nuova nomina a qualsiasi impiego retribuito potrà farsi senza comunicazione al Presidente, il quale potrà riferire la questione al Consiglio...* Il Ministro degli Esteri conferisce col Presidente del Consiglio su tutte le note e comunicazioni ».

Il decreto, in gran parte giusto, peccava alquanto per eccesso in qualche materia, specialmente per le nomine « a qualsiasi impiego »; e caduto il Ministero Ricasoli, il successore Rattazzi abrogava il decreto, con atto 28 aprile 1867, n. 3664, rinviando la materia ad un « regolamento interno », da adottare in Consiglio dei Ministri.

Le attribuzioni direttrici e coordinatrici del Presidente del Consiglio si andavano per altro, per pratica necessità, sviluppando; sicchè un decreto 25 agosto 1876 n. 3289, promosso dall'on.le Depretis, determinava gli oggetti da sottoporre in Consiglio dei Ministri, e nello stesso tempo riproduceva gran parte delle norme che col decreto Ricasoli conferivano attribuzioni al Presidente del Consiglio (1). Merita speciale menzione l'art. 6:

« Ciascun Ministro comunica al Presidente del Consiglio la nota di tutti i Decreti che intende portare alla firma Reale. Il presidente può sospenderne la proposta, richiedere schiarimenti e deferirne l'esame al Consiglio di Ministri. A lui dovrà, prima della esecuzione, essere comunicata ogni pratica, la quale importi spesa straordinaria, od accenni a renderla necessaria ».

Tutte le norme del Decreto del 1876 sono passate, con lievissime varianti, nel Decreto 14 novembre 1901, n. 466, che è tuttora in vigore, e che, pertanto, non solo « determina gli oggetti da sottoporsi al Consiglio dei Ministri » come dice il suo titolo, ma determina anche le attribuzioni e potestà del Capo del Governo.

Da ultimo va posta in rilievo, per quanto concerne i poteri del Capo del Governo, la legge 24 dicembre 1925 n. 2263-2531, che alla legislazione precedente, anche per quanto concerne i rapporti cogli altri ministeri, dà il soffio vivificatore della praticità e della chiarezza. Per gli art. 3, 4 ed 8 il Capo del Governo dirige e coordina l'opera dei ministri, decide sulle divergenze che possono sorgere tra essi, propone al Re il numero e le attribuzioni dei Ministeri; designa, di volta in volta, il Ministro che lo sostituisce in caso di assenza o impedimento. — Prescindiamo, qui, dalle attribuzioni d'indole costituzionale, contenute in altri articoli del Decreto suddetto.

Tali norme, che fanno del Capo del Governo non un *primus inter pares*, ma addirittura un gerarca, ed il moderatore e l'arbitro nelle più importanti vicende politiche, sono manifestamente opportune e razionali. La concentrazione dei poteri dei Ministri in un Primo Ministro o Capo del Governo è tanto più indispensabile, in quanto il Governo abbia la sua base in un forte Partito: in tal caso, Capo del Governo e Capo del Partito debbono coincidere: ed il Capo del Partito non

(1) Si afferma che il Depretis si sia indotto a ciò per frenare l'intraprendenza del Ministro dell'Interno Nicotera: cfr. CILIBRIZZI, *Storia Parl. e polit.*, 1925, vol. II, pag. 110.

può non essere in posizioni fortemente preminente su tutti gli altri Ministri.

2. — Di solito, nel Regno nostro, la Presidenza del Governo è stata tenuta dal Ministro dell'Interno; più di rado, da altri Ministri.

Col progetto presentato il 9 dicembre 1878 dal Cairoli alla Camera si stabiliva (art. 3) che la Presidenza del Consiglio potesse essere affidata ad un Ministro Segretario di Stato senza portafoglio.

Invece un progetto De Pretis (presentato alla Camera il 3 aprile 1884) elevava senz'altro la Presidenza a Ministero; e si rilevava, in quell'epoca, che mentre gli altri Ministeri hanno molta amministrazione e poca politica, per quello della Presidenza sarebbe accaduto il contrario. Un non scarso numero di incombenze amministrative, ed in modo razionale, sarebbe stato tuttavia sempre affidato, secondo il progetto stesso, al Ministero della Presidenza; e cioè l'amministrazione del Consiglio di Stato, degli Archivi di Stato, i servizi di statistica, le leggi ed i provvedimenti organici per tutti gli impiegati dello Stato; le quali materie, senza conveniente motivo, sono state attribuite or all'uno, or all'altro dicastero. E di recente, ancora, la cosiddetta Commissione dei XVIII, nominata con decreto presidenziale 31 giugno 1925, proponeva che fosse istituito un *Dicastero della Presidenza*, da cui avrebbero dovuto dipendere, fra l'altro, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e l'Avvocatura Erariale.

Se, però, il *Dicastero della Presidenza* non è mai passato dai progetti in una legge perfetta, non è men vero che, di fatto, si sono avuti Presidenti del Consiglio, senza speciali portafogli. Tali furono il Balbo, il Casati e l'Alfieri nei tre ministeri di breve vita succedutisi nel 1848; il Farini dal dicembre 1862 al marzo 1863; lo Zanardelli dal febbraio 1900 all'ottobre 1903; il Boselli dal giugno 1916 all'ottobre 1917; ed infine il Facta dall'agosto all'ottobre 1922. Col Regime Fascista, si sono avuti, invece, dei *Sotto Segretari di Stato* per la Presidenza.

3. — Nel 1887, auspice il Crispi, (decreto 4 settembre, n. 4936), visto il decreto del 1876, e « ritenuta la necessità di dare un permanente assetto alla segreteria della Presidenza del Consiglio » si istituiva, presso la medesima, un « ufficio di segreteria » e si approvava il regolamento annesso (1). Il personale era composto come segue:

Un segretario capo.

Un segretario.

Un archivista.

Uno scrivano (2).

(1) Già nel bilancio per l'anno 1881 era compreso uno stanziamento per « l'Ufficio di Presidenza del Consiglio dei Ministri » (legge 24 dicembre 1880 n. 5798); e con successivo R. D. 3 aprile 1881 n. 100 era stato istituito, presso tale Ufficio, un posto di archivista capo.

(2) Art. 2 comma secondo: « Questi impiegati, da scegliersi tra quelli che fanno già parte delle varie amministrazioni dello Stato, conserveranno nelle amministrazioni medesime il posto di ruolo, lo stipendio, l'anzianità e il diritto alla promozione che loro aspettava ».

Giusta il regolamento, annesso al decreto, la segreteria provvede:

a) ad esaminare, sotto la direzione del Presidente, i progetti e le proposte presentate al Consiglio;

b) ad esaminare gli atti sottoposti alla firma Reale, curando, dopo la firma, la restituzione ai singoli Ministeri (1);

c) ad informare il Presidente dei desideri e manifestazioni della pubblica opinione, della stampa ecc.;

d) a corrispondere coi Ministeri sui vari oggetti.

Si occupa, infine, della erezione di « monumenti nazionali » e (v. decreto 13 febbraio 1890 n. 6652) delle varie commissioni Reali o governative la cui presidenza sia assegnata al Presidente del Consiglio.

Nel 1914 (2) (legge 11 giugno, n. 503), l'organico della Presidenza era così modificato: Un direttore dell'archivio, un archivista capo, due archivisti e due uscieri: l'organico non parla più di personale di concetto. Questa riformetta del 1914 in realtà mirava a modificare l'organico degli archivisti (3); chè, per quanto concerne il personale di concetto, alla Presidenza vi erano stati e vi rimanevano addetti funzionari del Ministero dell'Interno, ed eventualmente di altre amministrazioni statali. E' importante richiamare, in proposito, l'art. 30 del decreto 11 novembre 1923 n. 2395 sull'Ordinamento gerarchico, che così dispone: « Con Decreti Reali, da emanarsi su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto col Ministro delle Finanze, sarà determinato il numero massimo degli impiegati che da altre amministrazioni possono essere chiamati a prestare servizio presso gli Uffici della Presidenza de Consiglio dei Ministri ». Tali Decreti, per altro, non sono stati sin'ora emanati.

4. — Ciò posto, riassumeremo qui appresso, in prospetto ordinato nel modo che ci è parso migliore, le attribuzioni della Presidenza del Consiglio, quali risultano dalla legislazione e dalla prassi a tutto l'Ottobre 1927.

A) AFFARI CONCERNENTI LA REAL CASA.

1. Carteggio - Cerimonie - Precedenze a Corte - Proposte per la nomina di S. E. il Ministro della R. Casa e del Primo Maestro delle Cerimonie.

(1) Sembra che il provvedimento del Crispi facesse sorgere contro di lui accuse di autoritarismo e critiche. - Cfr. CILIBRIZZI, *Storia parl. e pol.*, vol II, n. 347-348, il quale per altro contiene qualche inesattezza, dimenticando il D. 4 sett. 1887 n. 4936.

E' notorio, comunque, come il Crispi ritenesse ampi ed efficienti i suoi poteri di Primo Ministro: e che nel 1890 promovesse la destituzione, per Decreto Reale, del Ministro delle Finanze Seismit Dota, per avere palesato simpatie per l'irredentismo, ed essersi poi rifiutato di dare immediate dimissioni. (CILIBRIZZI, cit., vol. II, p. 394; ARANGIO-RUIZ, *Storia costituz. del Regno d'Italia*, p. 469 e seg.).

(2) Non ci risulta che qualche altra vicenda di organico o d'altra indole sia intervenuta fra il 1887 ed il 1914.

(3) Detto organico del personale d'archivio è stato infine modificato col Decreto sull'ordinamento gerarchico (11 novembre 1923 n. 2395), decreto che comprende il personale d'ordine suddetto, nelle tabelle relative al Ministero delle Finanze, e precisamente nell'8ª.

2. Atti del Capo del Governo come Notaio della Corona (art. 5 decreto 24 dicembre 1925 n. 2263 sulle attribuzioni del Capo del Governo).
3. Regime dei beni retrocessi dalla Real Casa (art. 7 decreto 3 ottobre 1919 n. 1792; Decreti Presidenziali 30 aprile, 27 settembre e 23 ottobre 1920, 26 giugno 1923, 16 giugno 1926, ecc.).

B) AFFARI CONCERNENTI LA PERSONA DEL CAPO DEL GOVERNO — RAPPORTI COI MINISTERI E COL PARLAMENTO.

1. Affari concernenti la Persona e la Carica, attribuiti da S. E. al Capo del Governo alla Segreteria della Presidenza.
Carteggio; patronato di manifestazioni ecc.; omaggi; sussidi; spese.
2. Rapporti coi Ministeri:
Costituzione dei Ministeri - Sede dei Ministeri e di Uffici (cfr. decreto 24 gennaio 1927 in *Gazz. Uff.* n. 37) - Loro competenza - Reclami contro il loro operato - Commissari del Governo presso le Camere (art. 59 Statuto).
Indirizzo politico e finanziario del Gabinetto, accordi e carteggio relativi.
Intervento di membri del Governo a cerimonie.
Nomina Ministri e Sottosegretari di Stato.
Giuramento di Ministri e Sottosegretari di Stato - Loro emolumenti (legge 6 novembre 1859 n. 3714; 14 novembre 1920 n. 1702; 13 agosto 1921 n. 1080) - Precedenze fra di essi (R. D. 23 maggio 1920, n. 726; 19 novembre 1925, n. 1020).
Loro viaggi - Sostituzioni - Onorificenze a Ministri e Sottosegretari.
Consigli di Ministri; convocazioni e proposte.
Esame decreti presentati alla firma Reale (art. 6 decreto 25 agosto 1876 n. 3289).
3. Rapporti col Parlamento:
Decreti concernenti Sessioni, legislature ecc.
Nomina Senatori.
Collocamento dei progetti all'ordine del giorno (art. 6 legge 24 dicembre 1925 n. 2263 sulle attribuzioni del Capo del Governo).

C) SERVIZI SPECIALI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO.

1. Nomina ad alte cariche dello Stato:
Ministri di Stato (Regio Biglietto 27 settembre 1713; Editto 17 febbraio 1717; art. 33, cat. 4^a, dello Statuto).
Accademici d'Italia (art. 6 D. L. 7 gennaio 1926 n. 19).
Primi Segretari di Ordini cavallereschi
Consiglieri dell'O. N. Dopolavoro (decreto 1. maggio 1925 n. 582; 7 aprile 1927 n. 516).
Consiglieri dell'O. N. Combattenti (art. 4 decreto 31 dicembre 1923 n. 3258).
Consiglieri O. N. Invalidi (decreto 29 febbraio 1920 n. 481; 17 aprile 1921 n. 697).
Consiglieri, Direttore Generale e Revisori Istituto di Statistica (legge 3 luglio 1926 n. 1162).

Membri del Direttorio del Cons. Naz. delle Ricerche (scientifiche) (decreto 31 marzo 1927, n. 638).

Membri del Cons. Direttivo della Scuola Sup. di Malariologia (decreto 8 marzo 1927 n. 773).

2 Prerogative e trattamento delle varie autorità - Uniformi varie.

Precedenze a Corte (R. D. 19 aprile 1868 n. 4349; le modificazioni successive sono numerosissime).

Uniformi: R. Brev. 17 marzo 1820 n. 1017; R. D. 12 marzo 1868 ecc.; art. 104 T. U. stato giur. impiegati.

3. Ordinamento generale della pubblica amministrazione:

a) Feste nazionali - Solennità civili (decreto 30 dicembre 1923, n. 2859; 26 luglio 1925 n. 1342; 21 ottobre 1926 n. 1779);

b) Bandiera Nazionale (legge 24 dicembre 1925 n. 2264);

c) Stemma Nazionale (decreto legge 27 marzo 1927 n. 1048);

d) Normalizzazione del materiale statale (decreto del Capo del Governo, 25 agosto 1926, *Gazz. Uff.* 213);

e) Sottoscrizioni pubbliche, se estese a tutto il Regno (Cfr. nota 31 maggio 1927, n. 15-15-1422 al Ministero Esteri).

4. Feste e cerimonie civili e religiose di speciale importanza.

5. Onorificenze; dotazione; riparto (art. 11 decreto 14 novembre 1901 n. 466; decreto 25 gennaio 1925 n. 377). Ordine Supremo della SS. Annunziata (R. D. 7 aprile 1889 n. 6050).

6. Compilazione di progetti di leggi o di regolamenti; accordi relativi coi Ministeri.

7. Autorizzazione di associazioni di dipendenti statali; scioglimento di associazione di dipendenti di enti pubblici (art. 92 e 93 decreto 1. luglio 1926 n. 1130 sulla disciplina dei rapporti collettivi di lavoro) - Consenso per la dichiarazione dello « stato di pericolo » e dello « stato di guerra » (art. 219, 222 testo unico sulla Pubblica Sicurezza, nn. 1848 del 1926).

8. Esposizioni, fiere ecc. (autorizzazioni, decreto legge 16 dicembre 1923 n. 2740; 17 febbraio 1927, n. 359; 17 aprile 1927, n. 515).

Manifestazioni nazionali di scienza, intellettualità, beneficenza, sport; commemorazioni, onoranze nazionali (decreto legge 6 agosto 1926 n. 1486) - Agevolazioni ferroviarie relative: art. 7 decreto 6 aprile 1925 n. 372, modificato dal decreto 17 febbraio 1927 n. 359.

9 Enti ed Istituti sottoposti a vigilanza o tutela della Presidenza del Consiglio:

a) Opera Nazionale Balilla - Nomina membri, esame deliberazioni, approvazione bilanci e conti ecc. (legge 3 aprile 1926 n. 2247; decreto 5 del 1927; decreto 6 del 1927, art. 23-25; legge 1115 del 1927).

b) Istituto centrale di statistica (legge 9 luglio 1926 n. 1470);

c) Croce Rossa italiana (di concerto coi Ministri dell'interno, guerra, marina, aeronautica: decreto 14 aprile 1927 n. 503 presentato al Parl., per la conversione, dal Capo del Governo);

d) Ente Nazionale « L'Italica » (decreto 26 novembre 1925 n. 2144; legge 16 giugno 1927 n. 1041);

- e) Istituto Nazionale Fascista di cultura (decreto 6 agosto 1926 n. 1408; 25 ottobre 1926, in *Gazz. Uff.* n. 269).
10. Uffici, Commissioni e personali esistenti presso la Presidenza del Consiglio o da essa dipendenti:
- a) Commissione suprema di difesa, ed Ufficio del Capo di Stato Maggiore Generale (decreto 4 gennaio 1925 n. 123, 8 giugno 1925 n. 969; decreto 6 febbraio 1927 n. 68);
 - b) Ufficio Stampa;
 - c) Ufficio assistenza reduci di guerra e loro famiglie:
O. Naz. Combattenti (art. 10 decreto 31 dicembre 1923 n. 3258).
O. Naz. Invalidi (decreto 29 febbraio 1920, n. 481).
Associazione Combattenti.
Associazione Invalidi.
Associazione madri, vedove e famiglie dei caduti in guerra.
Comitati Naz.li e locali pro orfani di guerra.
 - d) Comitato permanente del grano (decreto 4 luglio 1925 n. 1181; 17 marzo 1927 n. 407).
 - e) Consulta Araldica (decreto 11 febbraio 1923 n. 325).
 - f) Commissione pel Monumento a Giuseppe Mazzini;
 - g) Personale stenografico (decreto 6 gennaio 1927 n. 11) (1).

Dal punto di vista storico, si rileva che la Presidenza del Consiglio, in tempo passato, si è occupata dei seguenti servizi di speciale mole o rilevanza:

- a) Soccorsi ai profughi di guerra dopo Caporetto (decreto 18 novembre 1917 n. 1897);
- b) Provvedimenti pel dopo guerra (Commissione omonima: decreto 21 marzo 1918 n. 361);
- c) Provvedimenti per le nuove provincie: Ufficio centrale relativo (decreto 4 luglio 1919 n. 1081, ecc.);
- d) Provvedimenti contro la disoccupazione (decreto 28 novembre 1919 n. 2405);
- e) Provvedimenti per la crisi delle abitazioni (decreti 4 gennaio 1920 n. 1 e 16 gennaio 1921 n. 13, ecc.).

5. — Esaminate brevemente le norme di legge sulla Carica e le funzioni del Capo del Governo, è utile soffermarsi su due punti: a) può il Capo del Governo revocare o riformare provvedimenti emessi da altri Ministri? b) quale effetto giuridico può avere il reclamo prodotto al Capo del Governo contro il provvedimento di un Ministro?

Per risolvere tali questioni, conviene anzitutto esaminare se il

(1) Per far fronte ai vari servizi della Presidenza del Consiglio, esistono i seguenti stanziamenti contenuti nel bilancio della spesa dal Ministero delle Finanze (esercizio 1927-28).

Parte ordinaria:

Capitoli 29 a 34 L. 931.380 —

» 35 a 44 L. 6.812.120 —

Parte straord. (assistenza post-bellica):

Capitoli 312 a 319. L. 61.728.536 —

Capo del Governo in rapporto agli altri Ministri possa essere considerato una Autorità gerarchicamente superiore. La risposta, forse, sarebbe stata dubbia qualche decennio fa; in tale epoca, invero, si poneva in speciale rilievo che l'Amm.ne trova la sua unità organica nell'autorità del Re (1), ma non si poneva bene in chiaro che una tale funzione unificatrice potesse competere, in guisa anche più concreta ed efficiente, al Presidente del Consiglio. Oggi, per altro, specialmente dopo la legge sulle attribuzioni del Capo del Governo, crediamo che la risposta debba essere senz'altro positiva. Invero già dopo il decreto del 25 agosto 1876 n. 3289 (art. 6) il Presidente del Consiglio può sospendere una proposta (schema di Regio Decreto) richiedere schiarimenti e deferire l'esame della questione al Consiglio dei Ministri; ma colla legge 24 dicembre 1925, il Capo del Governo dirige e coordina l'opera dei ministri, e decide sulle divergenze che possono sorgere tra essi: tutte queste sembrano manifestamente funzioni connesse alla superiorità ed alla correlativa dipendenza gerarchica. Con ciò, si viene a risolvere affermativamente anche la questione se il Capo del Governo possa annullare o revocare l'atto di un Ministro: ben inteso, non può trattarsi che di casi e provvedimenti sporadici, di importanza eccezionale e di carattere spiccatamente politico, senza di che sarebbe leso l'indiscusso principio che il Ministro è, in linea generale, capo di ogni singola amministrazione, epperò dell'andamento di questa risponde verso il Re e verso lo stesso Capo del Governo (art. 2 legge del 24 dicembre 1925). Ma nei predetti limiti imposti dal carattere e dalle funzioni delle varie cariche, oltre che dalla consuetudine politica, non è dubbio, ripetesì, che il Capo del Governo possa revocare l'atto di un Ministro, così come il Capo del Governo medesimo può proporre al Re la dimissione del Ministro (art. 2 cit.).

Per quanto concerne, invece, la questione se possa essere presentato un reclamo al Capo del Governo contro il provvedimento dei singoli Ministri, e quale efficacia giuridica possa avere il reclamo stesso, va considerato che, giusta il nostro sistema legislativo, gli interessati possono ricorrere in sede giurisdizionale contro gli atti dell'autorità amministrativa solo quando sulla questione abbiano provocato un *atto definitivo*, ossia un atto della *più alta* autorità amministrativa, cui compete esaminare, in materia, i ricorsi gerarchici (cfr. art. 34 t. u. sul Consiglio di Stato). Or, può ritenersi che *atto definitivo*, agli effetti dianzi accennati, sia quello emanato dal Ministro, o si riterrà definitivo sol quello emanato dal Capo del Governo? Deve risponderci, anche dopo le recenti norme sulle attribuzioni del Capo del Governo, che atto definitivo sia quello del Ministro; la competenza del Capo del Governo, come quella di S. M. il Re, è una competenza di indole eccezionale oltre che saltuaria, e più politica che amministrativa, e come tale non può estendersi oltre i casi tassati-

(1) PORRINI, *I Ministeri*, p. 578.

vamente contemplati dal legislatore (1); ora, appunto, la nostra legge, regolando il ricorso gerarchico, dichiara espressamente che tal ricorso è deciso dai Ministri in via definitiva (art. 113 Riforma 1923 alla legge com. e prov.); è pertanto precluso l'adito a ricorrere al Capo del Governo, salvo in questi la facoltà di provvedere, su denuncia, più nel pubblico interesse, che nel privato. Nè potrebbe essere diversamente, giacchè, allora, l'onere di tutte le amministrazioni, e la responsabilità relativa, incomberebbero sul solo Capo del Governo, e la carica di Ministro perderebbe il suo carattere ormai stabilizzato nel sistema legislativo e nella consuetudine costituzionale.

Sembra, a dire il vero, che qualche norma specifica di legge disponga in contrario senso. Infatti, la legge 11 maggio 1922 n. 778 sulla tutela delle bellezze naturali e degli immobili di interesse storico, dispone che il Ministero dell'istruzione emette « declaratorie di interesse pubblico », e che, contro tale declaratoria *ministeriale*, è ammesso ricorso al *Governo del Re*, che decide, sentiti il Consiglio superiore di Antichità e Belle Arti, ed il Consiglio di Stato. Ora, si dice, il ricorso al Governo del Re è ricorso al Capo del Governo; e la notifica del ricorso va fatta alla Presidenza del Consiglio, e non allo stesso Ministero dell'istruzione, il cui atto s'impugna. Tale ragionamento, si afferma, sarebbe stato fatto anche dalle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, in qualche decisione inedita, che non siamo riusciti ad identificare.

Il ragionamento suddetto però non sembra esatto. Il fatto che le declaratorie in parola provengano dal Ministero dell'Istruzione, non esclude che contro di esse possano essere presentati gravami allo stesso Ministero dell'Istruzione. Il caso di ricorso alla stessa autorità decidente, se pur è raro, si verifica talvolta, ed è stato largamente studiato dalla dottrina, che dà, a tali ricorsi, il nome tecnico di « opposizione » o di « rimostranza » (2). Tutto considerato, riteniamo che, nella specie dianzi esposta, ci troviamo di fronte ad un caso di « opposizione », e non ad un caso di ricorso gerarchico.

(1) TOMMASONE, *Del Provvedimento definitivo*, in « Rivista dir. pub. », 1912, 2, 436, 437.

(1) Cfr. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giust. amm.*, p. 509 e segg.; TOMMASONE, *Del provvedimento definitivo, etc.*, in « Rivista dir. pubb. », 1912, 2, 426.