

CONSIGLIO DI STATO.

Sezione IV, decisione 18 maggio 1895, *Pres. BIANCHI P., Est. GIORGI; Ditte Benigno, Crespi ed altre (AVV. GABBA, BASSANI, ANDERLONI) c. Ministero delle Finanze e Tesoro (AVV. erar. CALABRESI)*.

Giustizia amministrativa — Decreto legge — Sezione IV — Competenza (L. sul Consiglio di Stato, art.24).

I decreti legge, qualunque sia la materia che regolano, sono sottratti alla competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato; spetta al Parlamento il sindacato di tali atti del potere esecutivo. (1)

La Sezione, ecc.—Ritenuto che nel n.288 della *Gazzetta ufficiale* dell'anno decorso veniva pubblicato un R.D. in data 10 dicembre 1894 n.532, che nell'art. 1 introduceva alcune modificazioni nella tariffa generale dei dazi doganali e precisamente stabiliva un dazio di entrata di L.3 per il cotone in bioccoli o massa, e di L.9 per quello in ovatta; e nel successivo art.27 stabiliva che il dazio sarebbe entrato in vigore nel giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella *Gazzetta ufficiale*, e sarebbe stato presentato al Parlamento per la sua approvazione.

Che siffatto decreto reale era preceduto da una relazione fatta al re dal Ministro delle finanze; che, per quanto riguarda il dazio antedetto, diceva che negli ultimi dieci anni l'industria cotoniera aveva in Italia raggiunto tale grado di sviluppo da trovarsi in condizioni più favorevoli delle altre, perché difesa da un'adeguata protezione doganale; onde appariva giusto e conveniente di sottoporla a un moderato dazio d'importazione.

Che questo R.D. non poté essere tuttora sottoposto all'approvazione del Parlamento, come il Governo aveva divisato, perché, siccome è notorio, la sessione legislativa venne nel 17 dicembre 1894 prorogata, e indi chiusa per far luogo alle nuove elezioni generali politiche.

Che però nel febbraio scorso varie ditte, Crespi e Scoch ed altre, esercenti industria cotoniera in Milano, Torino, Napoli ed altre parti d'Italia presentarono un ricorso a questa Sezione notificandolo a tutti i Ministri del Gabinetto, col quale chiedono l'annullamento del reale decreto suindicato.

Che a sostegno di questo ricorso lamentano l'incompetenza, l'eccesso di potere e la violazione di legge commessa col provvedimento impugnato. Si appellano all'art.30 dello Statuto fondamentale del Regno, dove è sancito che «nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re», ond'è, secondo le dette ricorrenti, manifesto che il denunziato provvedimento del potere esecutivo, non accompagnato dall'approvazione delle Camere, violò la citata disposizione dello Statuto, sia in quanto impose un dazio, non prima esistente sui cotonei, sia in quanto ne autorizzò la riscossione. Così facendo il potere esecutivo usurpò anche i poteri attribuiti al potere legislativo; commise perciò un eccesso di potere ed emanò un provvedimento senza averne la competenza;

Che a giustificare questo eccesso non giova allegare gli altri esempi che di consimili provvedimenti si sono avuti, perché un abuso già commesso non ne legittima un secondo, né la consuetudine contraria alla legge può avere alcuna efficacia;

Che nel caso speciale l'illegalità apparisce ancor più manifesta, perché la Sessione legislativa fu prima prorogata e poi chiusa; sicché con un semplice provvedimento del potere esecutivo si è continuato per più mesi la riscossione del nuovo tributo, con grave danno delle ricorrenti, che avevano in corso contratti a lungo termine stipulati senza la previsione del nuovo tributo, avendo comprato i cotonei a copertura, ma non avendoli ancora ricevuti il giorno 10 dicembre 1894. Tanto più che siccome con la chiusura della sessione legislativa cadono tutti i progetti di legge presentati, perciò non si può dire nemmeno che siavi dinanzi al Parlamento un progetto di legge per la imposizione del dazio di entrata sui cotonei;

Che la IV Sezione è competente a giudicare di questa illegalità, e cioè della incostituzionalità di un R.D. che riguarda la gestione economica dello Stato, essendo già stato deciso con precedenti pronuncie. Però chiedono l'annullamento del R.D. impugnato.

Attesoché d'altra parte la R. Avvocatura generale erariale oppone la incompetenza della IV Sezione fondandola su due considerazioni: una cioè che l'atto impugnato non è di natura amministrativa, ma ha carattere politico: la seconda che col medesimo non si toccano interessi, ma veri e propri diritti; onde sfugge alle attribuzioni determinate dall'art.24 della legge organica sul Consiglio di Stato.

Che sul primo punto la dimostrazione della R. Avvocatura generale si svolge in un doppio ordine di concetti: e cioè nella teoria dei decreti-leggi, che il Governo in caso di suprema ed urgente necessità può emettere: e secondariamente sull'art.28 della legge organica testé citata, che esenta dalle attribuzioni della IV Sezione i provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico. Quanto poi alla teorica dei decreti-leggi, oltre che fare appello ai principi di ragione, i quali non consentirebbero che mancasse un provvedimento richiesto di urgenza dalle pubbliche necessità sol perché non sia possibile vincere gli indugi che richiederebbe il procedimento legislativo regolare: ricorre alle leggi di altri paesi retti a governo rappresentativo, cioè all'art. 63 della legge costituzionale prussiana, 88 della sassone, 66 della badese, 89 della wurtembergese, XIV della legge austriaca sulla rappresentanza dell'Impero, al diritto parlamentare inglese, il quale ha in questa parte maggiore analogia col nostro Statuto, perché la facoltà di emettere decreti-leggi non è espressamente concessa al Governo, ma necessariamente riconosciuta per implicito, come nell'art. 6 del nostro Statuto. Osserva come ciò sia giustificato dalla consuetudine, che riconobbe persino al Governo la facoltà di decretare lo stato d'assedio, e i relativi provvedimenti furono convalidati dal Parlamento, e riconosciuti legittimi dall'autorità giudiziaria. Allega pure altri esempi, come quello del regolamento doganale del 1862, le disposizioni sul macinato, il decreto del 1866 sul riordinamento dell'Amministrazione centrale, quelli che nel 1887 prorogarono il pagamento di alcune rate d'imposta prediale; e finalmente il decreto 27 maggio 1881 riguardante l'imposta sull'alcool. Allega pure una sentenza della Cassazione di Roma, che nel 1889 riconobbe il diritto del Governo di emettere decreti-leggi anche in tema analogo all'imposta, e stabilì che il solo giudice della legalità e convenienza degli stessi atti governativi era il Parlamento;

Che questo diritto non mette perciò capo a facoltà di ordine amministrativo;

Perciò conclude che il ricorso delle Ditte cotoniere verte su materia che sfugge alla competenza della IV Sezione.

Attesoché la difesa delle Ditte ricorrenti ha con memoria aggiunta dopo la discussione replicato che esse intendono anche proporre una questione di massima, onde porre freno al sistema flagrantemente contrario alla legge fondamentale dello Stato, cioè allo Statuto politico del Regno;

Che il giudicare se un atto compiuto dal potere esecutivo abbia carattere politico è questione, la quale non esorbita dalle attribuzioni della IV Sezione come essa ritenne;

Che per quanto lata si voglia ritenere la formula di atti del potere politico usata dall'art.24 della legge sul Consiglio di Stato, non vi si possono comprendere gli atti in materia economica e finanziaria, come risulta dai precedenti lavori preparatori della legge e dalla giurisprudenza della Sezione medesima. Che in ogni caso, atti compiuti nell'esercizio del potere politico potranno essere soltanto quelli che il potere esecutivo compie nell'ambito della legge, e che la legge deferisce al suo illimitato apprezzamento; non mai quelli che esso compie all'infuori e contro la legge, la quale invece prescriverebbe tassativamente le norme da seguire; che l'esempio tratto dalla dottrina e dalla pratica del Governo inglese e dalle costituzioni germaniche e austriaca non fanno al caso, perché quelle costituzioni e consuetudini limitano i poteri del Governo di emettere decreti legge su materie del tutto estranee alle imposte.

Che ad ogni modo, se potesse valere per giustificare la imposizione della tassa, non varrebbe di certo per legittimarne la riscossione anticipata;

Che finalmente nulla è stato replicato dall'Avvocatura erariale all'ultimo e decisivo argomento, che essendo stata chiusa la sessione legislativa, ogni progetto di legge è caduto; onde oggi non siamo di fronte che ad un decreto reale, il quale esige un nuovo tributo; che non può dirsi neppure sottoposto all'approvazione delle Camere, e domani il Governo potrebbe anche non ripresentarlo. Ed è perciò che nemmeno può dirsi temibile un conflitto fra il Parlamento e il Consiglio di Stato.

Attesoché il ricorso delle Ditte Benigno, Crespi e altre che domandano l'annullamento del regio decreto 10 dicembre 1894 in quanto impose un dazio di entrata sui cotonei e ne autorizzò la riscossione dal giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*, essendo stato oppugnato dalla R. Avvocatura erariale, rappresentante del Governo, sul fondamento che la materia del ricorso sfugge alle attribuzioni della IV Sezione, la prima e principale indagine verte perciò nel risolvere questo punto preliminare, che domina tutta la controversia e si risolve in una eccezione di inammissibilità del ricorso.

Attesoché le ragioni su cui il Governo resistente appoggia tale eccezione consistono innanzi tutto nel denegare al provvedimento impugnato quel carattere di atto o provvedimento amministrativo che lo renderebbe denunciabile alla IV Sezione, e nel sostenere che trattasi invece di un atto rivestito di natura politica, perché d'indole e carattere legislativo, essendo stato compiuto dal Governo come suprema unità di tutti i poteri dello Stato nell'esercizio straordinario ed eccezionale per urgente necessità, del potere legislativo; di atto perciò che, secondo le testuali disposizioni dell'art.24, principio e capoverso, della legge organica sul Consiglio di Stato, è sottratto assolutamente alle attribuzioni della IV Sezione.

Attesoché a ben risolvere la questione è necessario risalire alle origini della legge, e precisare la portata giuridica delle invocate disposizioni secondo lo spirito e la lettera della legge medesima. Occorre cioè tener presente che la giurisdizione della IV Sezione fu istituita per riparare a un difetto della legislazione posteriore al 1865, la quale non dava garanzie sufficienti per assicurare la legalità e la giustizia di molti provvedimenti abbandonati al criterio dell'Amministrazione: per dare, come dicevano le relazioni del Governo e delle Commissioni parlamentari, la guarentigia di un giudice e di un giudizio pubblico a quelli interessi che, per effetto della legge 20 marzo 1865, all. E, ne erano rimasti privi, e dovevano contentarsi di risoluzioni rimesse al potere discrezionale dell'Amministrazione senza forma di contenzioso. Non fu certamente una giurisdizione creata per invadere le attribuzioni che già esercitavano altri Corpi dello Stato, e segnatamente per intrudersi nell'esame dei provvedimenti legislativi decretati dal Governo, e sottoposti alla sanzione del Parlamento.

Che perciò, quando nell'art.24, in principio, della legge organica sul Consiglio di Stato fu stabilito che spetta alla IV Sezione il decidere sui ricorsi proposti contro *atti e provvedimenti di una autorità amministrativa o di un Corpo amministrativo deliberante*, questa enunciazione non potè riferirsi che agli atti o provvedimenti emessi dal Governo con le funzioni normali del potere esecutivo, nella sfera del diritto costituito, dove naturalmente spazia il campo proprio dell'Amministrazione; non mai agli atti o provvedimenti legislativi, come quelli che esorbitano da siffatto campo e si compiono dal Governo *extra juris ordinem*, per necessità politica, quando intende di mutare lo stato costituito, e trovano il loro giudice nel Parlamento. E quando poi nel capoverso dello stesso art.24 si statuì che il ricorso alla IV Sezione non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico, venne a confermarsi maggiormente l'enunciato concetto; giacché esercizio di potere politico da parte del potere esecutivo fu ed è sempre l'assumere che egli faccia per suprema necessità di Stato l'esercizio temporaneo del potere legislativo, alterando momentaneamente il normale svolgimento delle istituzioni politiche e dando vita ed esecuzione a provvedimenti, che, per divenire definitivamente efficaci, richiedono l'approvazione del Parlamento.

Che dunque il decreto legge non è, secondo le citate disposizioni, un atto che possa sottoporsi al sindacato della IV Sezione. Non è tale nemmeno secondo il diritto razionale, per la evidente considerazione che, non potendo le decisioni di questa Sezione menomare le prerogative del

Parlamento, il sindacato di essa riuscirebbe a preoccupare inutilmente l'azione del Parlamento medesimo se la deliberazione delle Camere legislative fosse poi conforme al giudicato: e sarebbe di turbamento alla cosa pubblica se il Parlamento approvasse ciò che fosse stato annullato, o ricusasse di approvare un atto che fosse stato riconosciuto valido o regolare dalla IV Sezione. Né la questione muta di aspetto in vista dell'esecuzione provvisoria impartita al decreto-legge, come quella che subisce le stesse sorti dell'altra a cui è collegata, essendo l'approvazione o disapprovazione dal Parlamento in ogni caso retroattiva.

Che poi il Governo abbia coll'impugnato provvedimento voluto sanzionare un decreto legislativo non è messo in dubbio dalle Ditte ricorrenti, e non potrebbe sensatamente controvertirsi, sia che si guardi alla materia del provvedimento, sia che se ne legga la clausola finale sanzionata dall'art.15 che richiama espressamente l'approvazione del Parlamento per la conversione in legge.

Attesoché la conseguenza che si trae logicamente da tali premesse è questa: che il ricorso sfugge alle attribuzioni della IV Sezione, tanto nell'aspetto in cui propone una questione di massima sulla legittimità del provvedimento a fronte dell'art.30 dello Statuto politico e sulla competenza del potere esecutivo ad emettere provvedimenti di tal natura: quanto nell'aspetto in cui solleva una questione di specie denunciando un eccesso di potere, che il Governo avrebbe commesso adottando un provvedimento legislativo e decretandone la provvisoria esecuzione, quando, avendone pure in massima la facoltà, mancavano in concreto le circostanze di fatto e l'urgenza che eccezionalmente avrebbero potuto autorizzarlo. Esce infatti da quelle attribuzioni la questione di massima per la già avvertita ragione che non si tratta di un atto o provvedimento amministrativo nel senso della legge organica sul Consiglio di Stato, onde anche il giudizio sulla competenza del Governo e sulla legittimità in genere a fronte delle nostre guarentigie costituzionali dei decreti leggi spetta al Parlamento, a cui è dato di giudicarne pure come tutore delle guarentigie costituzionali e delle sue prerogative statutarie. E non occorre quindi di seguire le dotte discussioni dei contendenti nell'esame della legislazione comparata raffrontando le Costituzioni politiche austriaca, germanica, e il diritto consuetudinario inglese, collo Statuto fondamentale del Regno; né di ricordare gli esempi che la pratica dei decreti-leggi ha trovato nella nostra prassi parlamentare, e nei responsi della Corte di cassazione, quando l'una e gli altri riconobbero che il potere esecutivo, se non dalla lettera, almeno dallo spirito dello Statuto attinge facoltà sufficienti per esplicare in certe circostanze eccezionalissime il potere legislativo, anticipando l'azione del Parlamento, mentre ne provoca la posteriore approvazione.

Esce perciò dall'attribuzione di questa Sezione anche come questione di specie, ossia di controverso eccesso di potere, giacché anche sotto tale aspetto a sottrarlo al sindacato della Sezione concorrono egualmente la natura dell'atto e la pendenza del giudizio del Parlamento. È certo desiderabile che la facoltà di provvedere eccezionalmente ai bisogni urgenti dello Stato mediante decreti-leggi non si trasformi in abuso: e può manifestarsi il voto che non manchino freni opportuni a un sistema, il quale, adottato fuori di proposito, riuscirebbe contrario alle libertà politiche, e scalzerebbe la Costituzione fondamentale del Regno; ma non è la IV Sezione che possa arrogarsi quel sindacato, che a tale intento sarebbe necessario. Non spetta ad essa di farlo, quando vi è un giudice naturale e più autorevole nel Parlamento, richiamato per l'indole stessa e le clausole del provvedimento a giudicare se merita di essere approvato.

Attesoché questi corollari non sono mai stati contraddetti dalla Sezione in alcuno dei suoi precedenti pronunziati, e la stessa decisione del 24 novembre 1891, 7 gennaio 1892 (*Foro it.* Rep. 1892 voce *Giustizia amm.*, n.107-110), che le Ditte ricorrenti hanno invocato, altro non fece che riconoscere in genere sottratti alla sua cognizione gli atti del Governo compiuti nell'esercizio del potere politico, e rivendicare poi le sue attribuzioni sopra un atto che nulla aveva di analogo al provvedimento attuale, giacché si trattava invece dello scioglimento di un'amministrazione ospitaliera.

Che non giova opporre la natura speciale dell'obbietto su cui cade il provvedimento impugnato, e sostenere che l'imposizione e la riscossione dei tributi non può mai essere autorizzata senza l'approvazione preventiva del Parlamento, quand'anche si ammetta che in tutt'altra materia il Governo possa eccezionalmente emettere decreti legislativi. Anche lasciando di osservare come si tratterebbe ugualmente di un'indagine che sconfinerebbe dalle attribuzioni della IV Sezione, se una distinzione fra la materia tributaria e le altre di carattere diverso può sotto il rispetto di cui si ragiona farsi a fronte degli statuti politici citati nel ricorso che in altri paesi disciplinano espressamente la facoltà del potere esecutivo di arrogarsi in date evenienze l'esercizio del potere legislativo e ne segnano i limiti esentandone per avventura l'imposizione dei tributi, questa distinzione non trova termini corrispondenti nello Statuto fondamentale del nostro Regno, come quello che non disciplina tale facoltà del Governo, né intorno alla stessa provvede in modo alcuno, ma soltanto la presuppone, senza determinare le regole della sua applicazione e dei limiti che devono contenerla.

Che finalmente non serve nemmeno l'allegare come essendo stata chiusa la sessione legislativa poco dopo la emanazione del provvedimento, questo, come ogni altro progetto di legge, venne a cadere, e quindi si è di fronte a un mero atto del potere esecutivo, che il Governo potrebbe anche non ripresentare al Parlamento. Per verità il bisogno dell'approvazione del Parlamento, affinché il decreto impugnato acquisti definitiva efficacia e si converta in legge effettiva, nasce dall'indole intrinseca del provvedimento, e dalla clausola scritta nell'art.15 del decreto medesimo. La chiusura della sessione legislativa non dispensa certo il Governo dall'obbligo di presentare il provvedimento alle Camere legislative, né cambia menomamente il carattere dell'atto. Non conduce ad altro, che a ritardare l'esercizio della prerogativa parlamentare. D'altra parte, se il Governo ha eccezionalmente e per urgente necessità l'uso di facoltà legislative temporanee, queste facoltà devono competergli non tanto quando la sessione parlamentare è in corso, ma anche quando è chiusa. E' anzi allora che il bisogno di usare tali facoltà eccezionali può essere maggiore, perché le necessità della cosa pubblica non consentono il più lungo indugio che richiederebbe la convocazione tardiva del Parlamento; e sarebbe perciò contraddittorio l'affermare inerente al potere del Re di fare per urgente necessità di Stato decreti che abbiano vigore di legge mentre il bisogno di usare queste eccezionali facoltà è minore, e negare l'esercizio della stessa facoltà quando il bisogno può essere maggiore.

Attesoché queste considerazioni venendo a dimostrare che la materia del ricorso sfugge alle attribuzioni della IV Sezione tanto per ciò che riguarda l'emanazione del decreto impugnato, quanto per quello che concerne la esecuzione provvisoria che il Governo le ha decretato, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

Per questi motivi, ecc.