

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

B
01408

MSR 46995

ALFREDO ROCCO

MINISTRO PER LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI DI CULTO



Sulla facoltà del Governo di
emanare norme giuridiche ::

DISCORSO

PRONUNCIATO ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

nella 2ª tornata del 20 giugno 1925



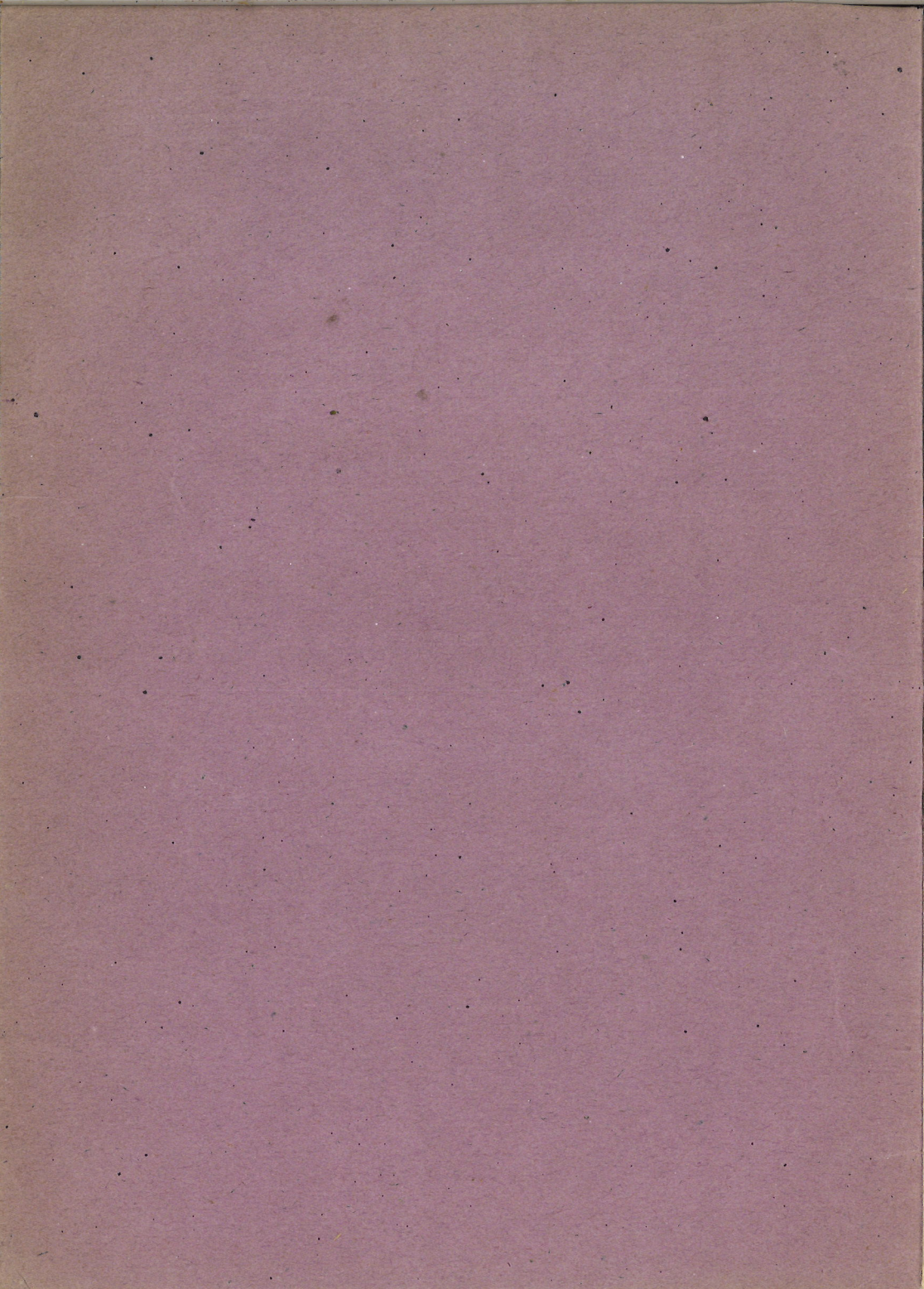
46995

ROMA

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

1925

46995



BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

B
01408

MSR 46995

ALFREDO ROCCO
MINISTRO PER LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI DI CULTO

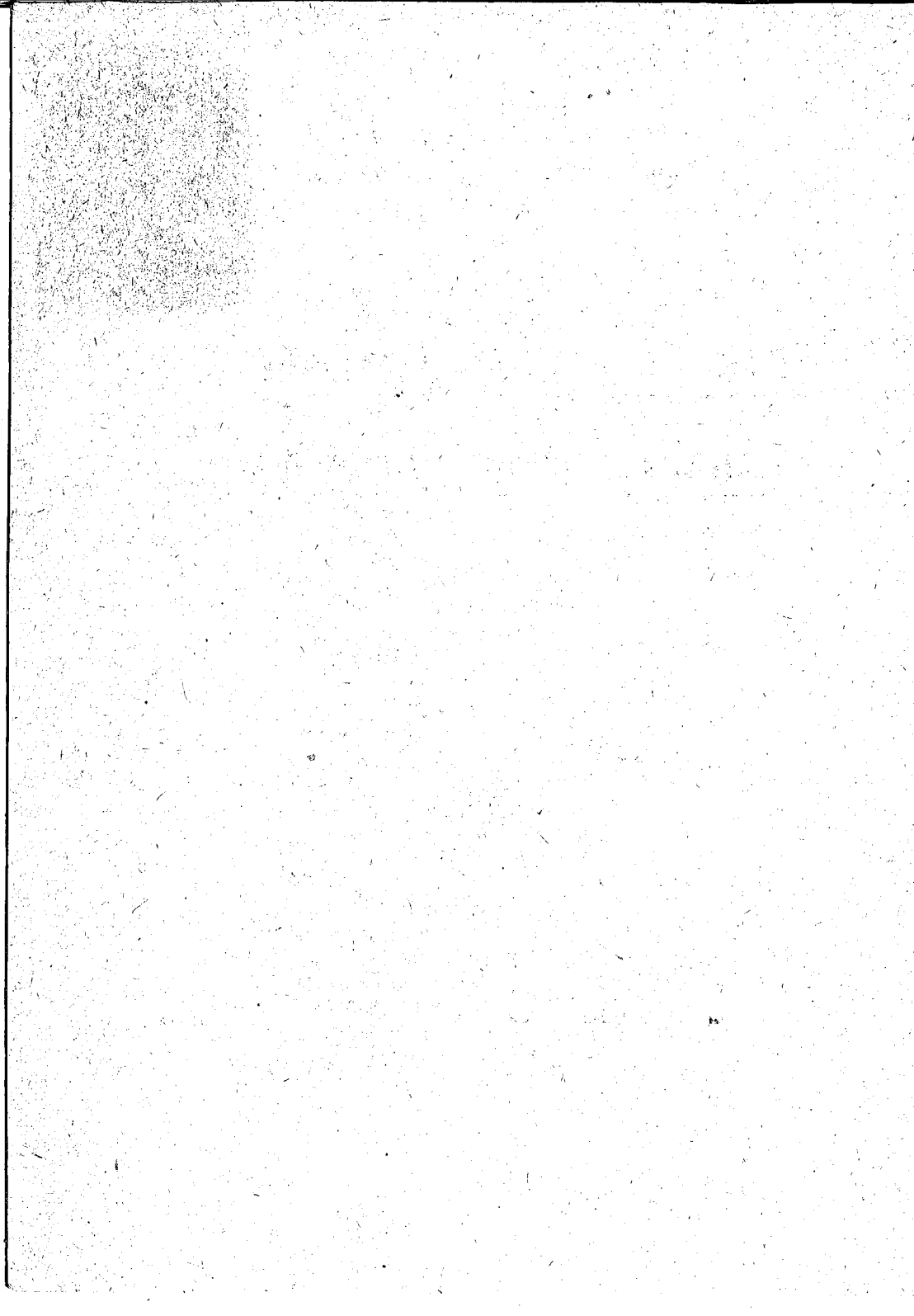
Sulla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche ::

DISCORSO

PRONUNCIATO ALLA CAMERA DEI DEPUTATI
nella 2^a tornata del 20 giugno 1925



ROMA
TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
—
1925



PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro guardasigilli.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Prima di entrare nell'argomento che è oggetto della presente discussione, per incarico del presidente del Consiglio, devo pregare gli onorevoli colleghi della maggioranza di restare stasera in Roma, perchè, alle dieci, secondo gli intendimenti del Governo, la seduta dovrà essere ripresa per trattare altri argomenti che non sono all'ordine del giorno. (*Commenti*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, prendano posto!

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Onorevoli colleghi. Questo disegno di legge sulla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche fu detto da taluno eminentemente fascista. Intendiamoci su ciò. Fascista è questo disegno di legge solo nel senso che pone l'ordine in una materia oggi assolutamente caotica, non nel senso che esso miri a diminuire i poteri oggi spettanti al Parlamento, per aumentare quelli del potere esecutivo.

In realtà il presente disegno di legge non vuol tanto innovare quanto sistemare, non tanto aumentare quanto disciplinare le facoltà del potere esecutivo, e disciplinare si-

gnifica necessariamente limitare. Si tratta in sostanza, mi si passi la brutta parola, di un provvedimento normalizzatore.

Che cosa era infatti accaduto in questo campo delle facoltà legislative del potere esecutivo e del Parlamento? Come giustamente ha osservato l'onorevole Leicht, lo stato di fatto attualmente esistente si è determinato nell'ultimo decennio, e per rendersene conto vano sarebbe voler risalire al periodo antecedente al 1914. Ma un decennio e più di pratica costituzionale ha già di per sé un rilevante valore giuridico, perchè in materia di diritto pubblico lo stato di fatto si trasforma presto fatalmente in stato di diritto.

E lo stato di fatto oggi in Italia è questo, che l'esercizio del potere legislativo da parte del Governo è, si può dire, divenuto la regola, per un complesso di ragioni che esaminerò fra poco.

Che il Governo possa esercitare il potere legislativo, possa cioè emanare norme giuridiche non vi è dubbio. Ciò accade in tutti i regimi e in tutti gli Stati del mondo, anche in quelli nei quali il principio della divisione dei poteri è più rigorosamente osservato.

Il principio della divisione dei poteri infatti è certo fondamentale nello Stato moderno, ma non è e non potrebbe essere, per evidenti ragioni logiche e pratiche, assoluto. Come ho osservato nella mia relazione, accade in ogni Stato che funzioni legislative siano esercitate da organi non legislativi e

precisamente dal potere esecutivo, come accade che funzioni non legislative, cioè amministrative e giudiziarie, siano esercitate da organi legislativi. Da queste necessarie interferenze fra i vari poteri dello Stato deriva quella distinzione tra leggi in senso formale, cioè leggi del Parlamento, e leggi in senso materiale, cioè norme giuridiche emanate dal potere esecutivo, che non è, onorevole Graziadei, invenzione mia, ma che è dottrina fondamentale del diritto pubblico, esposta in tutti i trattati di diritto amministrativo e di diritto costituzionale, e sulla quale esiste tutta una letteratura, a cominciare dalla monografia dello Jellinek, fino agli scritti di eminenti giuristi nostri, come il collega onorevole Codacci Pisanelli, il quale ha, già molti anni fa, dottamente illustrato la distinzione.

Il principio pertanto della emanazione di norme giuridiche da parte del potere esecutivo è fuori di discussione. Il problema è tutto di forme e di limiti. Oggi questi limiti sono in Italia assai larghi, e ciò, non per capriccio di uomini, e neppure per libidine reazionaria di Governi, ma per la pressione delle necessità pratiche. Tanto è ciò vero che tutti i Governi hanno fatto uso e qualche volta abuso dei decreti-legge. Tutti sanno che durante l'anno di Governo dell'onorevole Nitti leggi gravissime furono promulgate per decreto reale.

Ed è naturale che ciò sia avvenuto, perchè nell'ultimo ventennio specialmente si era verificato in Italia questo fenomeno

che, mentre da un canto aumentava l'attività dello Stato, dall'altro cresceva il campo delle materie vincolate all'approvazione legislativa.

La naturale evoluzione dello Stato moderno, fenomeno comune a tutti i popoli, ha condotto negli ultimi cinquant'anni ad un continuo accrescimento delle funzioni, e quindi dell'attività dello Stato. In Italia questo fenomeno si è accentuato anche per il rapido sviluppo economico, demografico e politico della Nazione italiana.

Tutte le necessità adunque della vita dello Stato e del popolo italiano avrebbero dovuto condurre logicamente ad un ampliamento dei poteri del Governo, perchè, non bisogna dimenticarlo, il Governo è il potere permanente, continuativo dello Stato, mentre il potere legislativo non agisce che ad intervalli. L'aumento dell'attività dello Stato non poteva pertanto non produrre un aumento dell'attività del Governo, cioè del potere sempre presente e sempre operante.

Invece è accaduto precisamente l'opposto. Per un cumulo di circostanze, nell'ultimo ventennio, le facoltà del Governo si sono venute man mano restringendo. E così, mentre nei primi decenni dopo la costituzione del Regno d'Italia, quando le funzioni dello Stato erano più limitate e il Paese era più piccolo e il popolo economicamente meno sviluppato, i poteri del Governo erano sufficientemente ampi, quando l'attività dello Stato si moltiplicò, e la popolazione crebbe, e una profonda trasformazione

7
nella vita economica del popolo italiano si determinò con l'avvento dell'industrialismo, il Governo vide limitare i suoi poteri. Così, ad esempio, tutto il campo della organizzazione dell'amministrazione pubblica, che nei primi 50 anni di applicazione dello Statuto era di competenza del potere esecutivo, divenne, a partire dai primi anni del secolo presente, materia di legge. Io non discuto le ragioni per cui ciò accadde: erano certamente gravi. Si volle sottrarre alle facoltà del potere esecutivo una materia, che era indubbiamente fonte di spese, e circondare la sua disciplina giuridica delle maggiori garanzie che si pensava derivassero dalle maggiori lentezze e formalità della elaborazione legislativa.

Intervenire a questo punto la guerra, da cui derivò una situazione molto più complicata. È noto che durante la guerra furono numerosissimi i decreti legislativi emanati dal Governo in virtù delle facoltà ad esso deferite con la legge del 1915, e che, accanto ai decreti legislativi, furono emanati anche largamente i decreti-legge. E l'uso dei decreti-legge, anziché diminuire, andò crescendo nel periodo del dopo-guerra. Avvenne così che, per la facilità di emanare decreti aventi forza di legge, moltissime materie, che in sé avevano scolpito più il carattere regolamentare che il carattere legislativo, divennero materia di legge. Il solo fatto in verità che una materia era stata una volta regolata per decreto legislativo o per decreto-legge, la rendeva definitivamente materia di legge.

Siamo perciò oggi giunti ad un punto che richiede immediati provvedimenti. Materie di importanza futile e risibile non possono essere regolate che per legge sol perchè furono una volta oggetto di un provvedimento legislativo. Già l'onorevole Scialoja, nell'altro ramo del Parlamento, ricordava il caso del decreto-legge fatto per mutare il titolo al capo banda della Regia marina. L'onorevole Gatti, diligente e dotto relatore di questo disegno di legge, ha citato il caso del decreto-legge fatto per mutare il nome della Nave-Asilo pei marinaretti. Oggi stesso nell'ordine del giorno della seduta antimeridiana era iscritta la conversione in legge di un Regio decreto 11 settembre 1924 concernente il trattamento economico dell'impiegato d'ordine dell'Istituto nazionale per l'educazione ed istruzione degli orfani dei maestri elementari!

La conseguenza di tale situazione è l'impossibilità pratica del Parlamento di occuparsi di questa congerie di provvedimenti, senza i quali la macchina amministrativa non potrebbe funzionare. Di qui la necessità dei decreti-legge, il cui numero andrà fatalmente sempre crescendo, perchè ogni decreto-legge partorisce altri decreti-legge.

Io posso citare la mia personale esperienza. Ho assunto il portafoglio della giustizia col proposito di fare meno decreti-legge che fosse possibile, ma mi sono qualche volta trovato nella necessità di promuoverne, perchè il campo della legge è ormai così smisuratamente cresciuto, che senza legiferare non si fa oggi neppure la più ordinaria delle amministrazioni.

Nè si deve dimenticare che viviamo in un periodo di grande instabilità nelle condizioni economiche e sociali e di rapide trasformazioni, che richiedono frequenti mutamenti legislativi, ciò che contribuisce a moltiplicare l'uso dei decreti-legge.

Si è creata adunque, per un complesso di circostanze superiori alla volontà degli uomini, una situazione tale che, se non provvedessimo a rimettere finalmente ordine in questa materia, si perpetuerebbero e si aggraverebbero inconvenienti, da cui riceve danno non già l'autorità del Governo ma precisamente l'autorità del Parlamento.

Oggi per il riconoscimento che la giurisprudenza dà ai decreti-legge e per l'acquiescenza del Parlamento che regolarmente li convalida, non vi è praticamente limite alla facoltà del Governo di legiferare. E siccome in materia costituzionale i precedenti e le consuetudini hanno fondamentale importanza, continuando la pratica che oggi senza contrasto viene seguita, si opererà tra non molti anni una profonda trasformazione costituzionale, molto più profonda di quella che opererebbe il disegno di legge, quando venisse approvato; il Parlamento si trasformerà automaticamente in una Camera di registrazione.

Ora noi, al contrario dei bolscevichi, crediamo all'utilità del principio della divisione dei poteri, del quale non si può fare a meno in uno Stato bene ordinato. Non crediamo, come i bigotti del diritto costituzionale, che si tratti di un principio

assoluto e senza eccezioni, ma crediamo che, come in tutti i campi di attività, anche in quello del funzionamento dello Stato, il principio della divisione del lavoro e della specificazione delle funzioni non possa abbandonarsi. Ed è appunto per questo, per impedire cioè che il principio della divisione dei poteri venga nella pratica definitivamente sommerso, che noi abbiamo presentato questo disegno di legge.

Ecco dunque che, per una volta tanto, siamo noi le vestali del diritto costituzionale, siamo noi i custodi dello Statuto e gli assertori dei principi fondamentali del nostro diritto pubblico.

L'onorevole Giovannini ha fatto il processo alle intenzioni ed ha detto che questo disegno di legge, venendo da noi, non può essere che reazionario. Abbandono al giudizio della Camera un simile modo di ragionare. Le nostre intenzioni sono quelle che risultano dal disegno di legge e dalla relazione ministeriale. Noi intendiamo disciplinare una materia oggi caotica e stabilire un limite dove oggi è l'arbitrio.

Ed è appunto perchè noi vogliamo risolvere radicalmente il problema, e non già fare affermazioni teoriche, che saremmo superate delle necessità e dai fatti, che siamo andati alle radici del male, ed abbiamo affrontato il problema in pieno, disciplinando tutta la materia delle facoltà legislative del Governo.

In questo il nostro disegno di legge differisce dal progetto Scialoja, il quale si limi-

tava a disciplinare i decreti-legge, senza eliminare la causa fondamentale dell'abuso dei decreti-legge, il passaggio cioè di gran parte della materia regolamentare alla materia legislativa e l'allargamento esagerato di questa.

Nessuno più di me, che mi professo spiritualmente suo discepolo, nutre riverenza per il senatore Scialoja, maestro veramente insigne del diritto, nessuno più di me apprezza il significato ed il valore del suo disegno di legge, che pose per il primo il problema. Ma ciò non significa che il progetto Scialoja non sia capace di ulteriori perfezionamenti. È naturale che chi viene dopo riesca, sia pur con minore ingegno e con minor dottrina, a migliorare ciò che fu fatto prima di lui.

Bisogna poi considerare il momento in cui il disegno di legge Scialoja fu elaborato, momento di pieno dominio delle correnti demagogiche, durante le quali ci volle un coraggio, che deve ammirarsi, per formulare e presentare al Parlamento una proposta di provvedimenti legislativi, nei quali era apertamente riconosciuta la necessità dei decreti-legge e se ne disciplinava giuridicamente l'uso.

È naturale che oggi, mutati i tempi, sia possibile una considerazione più ampia e totale del problema.

Perciò con l'attuale disegno di legge il Governo affronta integralmente la questione e, volendo effettivamente restringere l'uso dei decreti-legge, propone anzitutto di deli-

mitare il campo della materia legislativa, cioè il campo della competenza del Parlamento, da quello che è invece il campo della competenza del potere esecutivo.

Di qui l'articolo primo del disegno di legge, che disciplina la facoltà regolamentare del Governo, e ciò nella maniera più ortodossa e più rigidamente costituzionale. In questo articolo infatti si riconosce al Governo la facoltà di emanare per Regio decreto i regolamenti necessari per eseguire le leggi, quelli che disciplinano le facoltà già spettanti al potere esecutivo in virtù delle leggi esistenti, e infine i regolamenti diretti a ordinare gli uffici dell'Amministrazione pubblica e il personale ad essi addetto.

Come si vede, l'articolo 1° si riferisce alla tripartizione dei regolamenti ben nota nella scienza del diritto pubblico, riconoscendo la triplice categoria dei regolamenti di esecuzione, dei regolamenti indipendenti e dei regolamenti di organizzazione. Non si tratta nè di cose nè di nomi nuovi.

Anche la terminologia è infatti quella corrente nella scienza del diritto pubblico.

Ed in verità non si può dubitare che il potere esecutivo abbia facoltà di emanare norme giuridiche per disciplinare l'esecuzione delle leggi: l'articolo 6 dello Statuto riconosce in modo esplicito questa facoltà; come non si può dubitare che il Governo possa con regolamento disciplinare, cioè autolimitare i poteri che gli spettano in virtù della legislazione vigente; come infine è certo che, deferita al potere esecutivo

la cura dell'Amministrazione dello Stato, non gli si può disconoscere il diritto di organizzare gli uffici e il personale di questa Amministrazione.

Non credo che il riconoscimento della facoltà di fare regolamenti esecutivi ed indipendenti possa sollevare obiezioni. Ma non può sollevarne neppure il riconoscimento della facoltà di emanare regolamenti di organizzazione, questo diritto essendo stato ammesso senza contrasti nei primi cinquanta anni dell'applicazione dello Statuto.

Gli organici, ad esempio, furono sempre fatti per decreto Reale fino alla legge 11 luglio 1904 e così pure lo stato degli impiegati prima della legge del 1908 non costituiva materia di legge ma di regolamento, perchè in questo campo non esistevano che le due leggi del 1862 e del 1863 sul divieto del cumulo degli stipendi, e sulle aspettative e sui congedi.

Le ragioni che fecero passare tutta la materia dell'organizzazione dell'Amministrazione dal campo del regolamento a quello della legge furono soprattutto ragioni contingenti di indole finanziaria: si volle porre un freno all'aumento delle spese, vincolando le modificazioni degli organici alla più lunga e complicata procedura parlamentare.

Ma negli ultimi tempi si è visto che il freno è divenuto illusorio, sia perchè l'uso dei decreti-legge in questo campo, che è poi sottratto completamente al controllo dell'autorità giudiziaria, è stato larghissimo,

sia anche per la trasformazione dello spirito del Parlamento.

Nella teoria costituzionale il Parlamento ha rappresentato per lunghi secoli un freno efficace alle spese; ma, introdotto il suffragio universale, le cose sono profondamente mutate; nel Parlamento non ebbero più peso esclusivo le classi abbienti, naturalmente interessate alla limitazione delle spese, ma le grandi masse, assai meno sensibili alla necessità di una rigida finanza.

Oggi è il Governo il freno più naturale e più efficace all'aumento delle spese.

DE' STEFANI, *ministro delle finanze*.
Precisamente!

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. E perciò nello stesso diritto parlamentare inglese si è dovuta introdurre una norma per cui l'iniziativa delle spese è riservata esclusivamente al Governo.

In conclusione, le ragioni essenziali che giustificano il passaggio dell'ordinamento amministrativo dalla competenza del Governo a quella del Parlamento, oggi non hanno più ragioni d'essere. Siamo dunque ancora nella linea della più ortodossa pratica costituzionale.

Disciplinata in tal modo la facoltà regolamentare del Governo, si è sgombrato il campo propriamente legislativo da una quantità di materie di secondaria importanza, che oggi l'ingombrano e che rendono praticamente impossibile l'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento. Rimangono pertanto riservate all'approvazione del

Parlamento le materie essenziali, sia quelle attinenti all'ordinamento degli organi fondamentali dello Stato, magistratura, Consiglio di Stato, Corte dei conti, e dei grandi enti di interesse politico, come i comuni, le provincie, le istituzioni pubbliche di beneficenza, le Università, sia quelle attinenti ai diritti soggettivi privati e pubblici dell'individuo, sia infine tutta la materia dei bilanci, delle pubbliche spese e delle imposte. Materia già di per sé vastissima e qualitativamente di importanza decisiva, per la quale si afferma la competenza esclusiva del Parlamento. È chiaro. Il disegno di legge sotto questo punto di vista mira a restituire al Parlamento facoltà che esso aveva in pratica in gran parte perduto.

Rimane il problema dei decreti-legge propriamente detti, cioè della facoltà del Governo, in casi straordinari ed eccezionali, di esercitare il potere legislativo anche nel campo riservato al Parlamento.

Una tale eventualità non si può escludere, per quanto limitata a casi eccezionali, in cui l'urgenza del provvedere renda impossibile o difficile ricorrere alla ordinaria procedura parlamentare.

Oggi la necessità di ricorrere al decreto-legge per ogni più futile questione crea una abitudine mentale negli organi dell'Amministrazione, che conduce fatalmente allo abuso. Quando ad ogni stormir di fronda occorre fare un decreto-legge, è naturale che la burocrazia prenda la mano al Governo e richieda decreti-legge ad ogni istante.

Riservato invece l'uso del decreto-legge alle sole materie essenziali e ai soli casi straordinari, in cui non sia possibile provvedere altrimenti, i decreti-legge saranno emanati raramente e con molta ponderazione. Si avrà così il vantaggio di un esame profondo ed accurato ogni qual volta dovrà ricorrersi a questo mezzo eccezionale di legiferare, che implicherà necessariamente l'assunzione di una grave responsabilità politica da parte del Governo.

Che, in via straordinaria, possa sorgere talvolta, anche nel campo riservato di regola al Parlamento, la necessità di provvedere di urgenza mediante decreto-legge, non si può negare; è nell'obbiettiva natura delle cose. Il fatto che, anche sotto l'impero delle Costituzioni emanate nella prima metà del secolo decimonono e ispirate ai principi della più rigida separazione dei poteri, si sia dovuto in tutti i paesi ricorrere all'uso dei decreti-legge, non è senza significato.

La realtà vince sempre sui principi astratti. Egli è che il potere esecutivo, potere permanente e continuativo dello Stato, non può rifiutarsi di provvedere a certe supreme necessità che nella vita dello Stato si manifestano. Vi sono circostanze nelle quali la legislazione normale, appunto per la sua natura, non può essere applicata. Vi è in sostanza come una condizione risolutiva, o, se si vuol meglio, sospensiva tacita in tutta la legislazione normale, cioè che non si verifichino circostanze straordinarie nelle quali la legislazione normale non si possa più

applicare, e non vi sia tempo per provvedere in via legislativa, alle nuove esigenze sopravvenute.

Allorchè questa condizione si verifica, la legislazione normale vien meno e sorge di necessità la facoltà del Governo di provvedere.

Tale il caso di una grande calamità pubblica, di un pericolo di guerra, di gravi disordini interni o di altri profondi turbamenti della vita del Paese. La legislazione normale per questi casi straordinari non è fatta; entra in campo di necessità il potere del Governo. Siamo dunque più che nell'ipotesi di una assunzione da parte del Governo di facoltà spettanti ad altri poteri dello Stato, in quella della naturale esplicazione di una delle funzioni fondamentali del Governo: provvedere alla continuità della vita dello Stato e della Nazione.

Il disegno di legge approvato dal Senato in molti punti coincide con la disposizione dell'articolo 4 del disegno di legge ministeriale, divenuto l'articolo 3 nel testo della Commissione. Coincide nel concetto della provvisorietà del valore dei decreti-legge; nel concetto dell'obbligo della presentazione al Parlamento sotto pena di decadenza; nel concetto dell'obbligo della convalidazione entro un certo termine pure sotto pena di decadenza.

Io ritengo che tecnicamente il presente disegno di legge sia migliore, perchè, mentre sancisce queste norme fondamentali, le perfeziona stabilendo tutto un sistema di

pubblicità per cui l'autorità giudiziaria è messa in condizione di esercitare efficacemente il controllo che le spetta, e perchè assicura, dopo la presentazione ad una delle due Camere del disegno di legge per la conversione, il più rapido ed autonomo decorso della procedura parlamentare. Anche nei punti in cui il mio disegno di legge differisce da quello approvato dal Senato, oso dire che esso presenta dal punto di vista tecnico non trascurabili vantaggi. Così per quello che riguarda la separazione del giudizio sull'urgenza dal giudizio sul merito del provvedimento, che in pratica sarebbe di difficilissima, se non impossibile attuazione. Così anche per quello che concerne l'efficacia degli effetti giuridici prodotti dal decreto-legge *medio tempore*, cioè nel periodo che intercorre tra l'emanazione del decreto-legge e la sua convalida o la sua reiezione. Il disegno di legge approvato dal Senato lasciava piuttosto nell'ombra la questione; il presente disegno di legge risolve il problema, e stabilisce che i diritti quesiti legittimamente in base al decreto-legge restano salvi e che la decadenza o la modificazione del decreto operano non già *ex tunc*, ma *ex nunc*.

E taccio della norma con cui è esplicitamente stabilito che l'autorità giudiziaria non è competente a esercitare il controllo di legalità sull'esistenza dei requisiti necessari per l'emanazione del decreto-legge, e che riserva il controllo sull'uso di questa podestà eccezionale del Governo all'insin-

dacabile giudizio politico del Parlamento. Così è oggi e così deve essere, e la norma chiaramente inserita nella legge eliminerà gli ultimi dubbi, che ancora possano esistere in materia.

Queste le linee fondamentali del disegno di legge. Per l'illustrazione più particolareggiata delle singole norme rinvio alla mia relazione e a quella, così dotta ed esauriente, dell'onorevole Gatti.

Onorevoli colleghi, l'onorevole Graziadei per giustificare la sua opposizione al progetto ha invocato i principi della democrazia; ma si è affrettato subito dopo ad aggiungere che egli respinge uno dei principi che la democrazia pone a fondamento della costituzione dello Stato, cioè il principio della separazione dei poteri, perchè tale principio è estraneo alla costituzione dello Stato russo. È evidente il pensiero dell'onorevole Graziadei. Egli approva la democrazia per uso dei propri avversari e la nega per uso proprio.

MAFFI. No, è un'altra cosa.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Noi invece, che non siamo democratici, accettiamo il principio della separazione dei poteri, il quale non è un principio democratico, è un principio di sviluppo dello Stato. Lo Stato come ogni organismo, man mano che si sviluppa e si perfeziona, si determina nei suoi organi e si specifica. La specificazione, che è legge generale del progresso di tutti gli organismi, è anche legge del progresso dello Stato. Nello stato primitivo i poteri erano confusi e conglobati in

uno solo; questo spiega perchè nello Stato bolscevico vi sia questa stessa confusione dei poteri; il bolscevismo non è che il ritorno all'organizzazione primitiva della società e dello Stato. (*Interruzione del deputato Maffi*).

Nello Stato moderno la specificazione dei poteri è la regola, ma tale specificazione non deve essere interpretata come una separazione assoluta e meccanica. Si tratta sempre di organi di uno stesso organismo e di parti di un unico complesso.

Il principio della divisione dei poteri è dunque principio di specificazione di organi e di funzioni, in sostanza di divisione del lavoro, ma è anche, per ciò stesso, principio di coordinazione, perchè superiore ancora al principio della specificazione è quello dell'unità e della organicità dello Stato.

Noi non possiamo pensare che ciascuno dei tre poteri dello Stato, quello esecutivo, quello legislativo e quello giudiziario, viva chiuso nella sua casella, ignorando gli altri ed essendo da essi ignorato. Tutti e tre questi poteri non sono che organi di uno stesso organismo. E lo Stato, nella sua indistruttibile unità organica, che ora si mostra come potere legislativo, ora come potere esecutivo, ora come potere giudiziario, ma resta uno nella sua essenza.

Che se, in tale coesistenza del principio della specificazione e del principio dell'unità, si vuole assegnare a ciascuno dei tre poteri il posto che gli spetta, nella formazione e nella evoluzione dello Stato, non si può disconoscere la parte preminente e decisiva che

spetta al potere esecutivo. Il potere giudiziario e il potere legislativo sono sorti dalla specificazione di singole funzioni dello Stato. Il potere esecutivo è restato il depositario e l'organo di tutte le funzioni dello Stato genericamente considerate. In altri termini, il potere legislativo e quello giudiziario hanno funzioni determinate e specifiche; il potere esecutivo al contrario ha funzioni indeterminate e generiche. Donde la maggiore ampiezza della sua azione, e quindi il suo carattere di organo permanente, sempre operante e sempre vigilante.

Il presente disegno di legge, pertanto, che, mentre rende omaggio al principio della separazione dei poteri, cioè della specificazione delle funzioni dello Stato, riconosce altresì il principio dell'unità dello Stato e la posizione che fra i suoi organi spetta al potere esecutivo, rappresenta un reale progresso della legislazione italiana. (*Vivissimi applausi*).

