

Thomas KRÖLL, Wien

Il Governo legislatore

Regierungsgesetzgebung im Königreich Italien (1848–1922–1943)

Government legislation in the Kingdom of Italy (1848–1922–1943)

Decrees with the force of law, issued by the Kings's government either on the basis of enabling acts passed by the parliament or on its own authority in a state of emergency are characteristic of the legal practice in the Kingdoms of Piedmont and Italy in times of wars of liberation against the Habsburg Monarchy and of World War One. Upon taking power, Benito Mussolini avails himself of these legal instruments to rebuild the existing legal order in a fascist manner.

Keywords: 1848/1922/1943 – enabling legislation – state of emergency – decrees with the force of law – liberal governments – Mussolini government

1. Der 31. Oktober 1922 als Ausgangspunkt

Rom, 31. Oktober 1922. Unter dem Eindruck der anhaltenden Präsenz der in der Hauptstadt aufmarschierten Schwarzhemden ernennt Viktor Emanuel III. – „per Grazia di Dio e per volontà della Nazione“ König von Italien¹ – den Faschistenführer Benito Mussolini zum Presidente del Consiglio, zum Ministerpräsidenten.²

Die zu diesem Zeitpunkt in Kraft stehende Verfassungsurkunde ist das Statuto fondamentale del Regno, das, im Völkerfrühling 1848 von König Karl Albert im Königreich Piemont ok-

troyiert,³ im Jahr 1861 zur Verfassungsurkunde des Königreiches Italien geworden war.⁴

Der herrschenden Lehre zufolge handelt es sich dabei um eine flexible Verfassung, die, weil sie keine Bedingungen und Verfahren für ihre Änderung vorsieht, durch einfaches Gesetz geändert werden könne; das Statuto sei daher nicht „la legge delle leggi“, das Gesetz der Gesetze.⁵

Auch die Staatspraxis geht vom flexiblen Charakter des Statuto und der „onnipotenza parlamentare“,⁶ der Allmacht des Parlamentes, aus.⁷ Dennoch hat ein „pudore costituzionale“,⁸ eine Verfassungsverschämtheit, den Gesetzgeber

¹ Art. 1 Gesetz v. 17. 3. 1861, Nr. 4671.

² Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, v. 3. 11. 1922, 2795. Zur Regierungsbildung und zu den dieser vorausgehenden Entwicklungen siehe GHISALBERTI, Storia 341ff.; MARTUCCI, Storia 143–153.

³ Zur Entstehung des Statuto siehe bspw. CROSA, Concessione; COLOMBO, Con lealtà di Re; REBUFFA, Statuto; SCHIDOR, Entwicklung; CIAURRO, Statuto.

⁴ Siehe dazu KRÖLL, Italiens Weg Rz. 3f., 7 und 14f. m.w.N.; GHISALBERTI, Storia 19–47; RACIOPPI, BRUNELLI, Commento Introduzione §§ 1–17; MARTUCCI, Storia 35f.

⁵ Siehe dazu KRÖLL, Italiens Weg Rz. 16ff. m.w.N.

⁶ RACIOPPI, BRUNELLI, Commento Art. 3 – § 75; SAREDO, Trattato Rz. 27ff.

⁷ Siehe dazu KRÖLL, Italiens Weg Rz. 18 m.w.N.; BIGNAMI, Costituzione 6.

⁸ RACIOPPI, BRUNELLI, Commento Art. 3 – § 75.

stets davon abgehalten, das Statuto explizit abzuändern.⁹ Einzelne seiner Bestimmungen sind aber implizit geändert worden.¹⁰ Neben dem Statuto bestehen andere, materielles Verfassungsrecht enthaltende Gesetze,¹¹ beispielsweise das Wahlgesetz;¹² Santi Romano zufolge ist das Statuto weit davon entfernt, das gesamte italienische Verfassungsrecht zu enthalten.¹³

2. Regierungsgesetzgebung vor dem 31. Oktober 1922

2.1 Verfassung und Rechtssatzformen

Als generelle Rechtssatzformen sind im Statuto grundsätzlich nur Gesetz und Durchführungsverordnung vorgesehen;¹⁴ unmittelbar auf das Statuto gestützte gesetzesvertretende Verordnungen sind nur ausnahmsweise zulässig.¹⁵

Bereits kurz nach dem Inkrafttreten des Statuto haben sich in der Staatspraxis zwei Rechtssatzformen herausgebildet, mit denen es der Regierung ermöglicht werden sollte, gesetzändernde Verordnungen zu erlassen und damit als „Governo legislatore“, das heißt als gesetzgebende Regierung, tätig zu werden – die Decreti

legislativi, auf der Grundlage von „leggi di delegazione“, den Ermächtigungsgesetzen, erlassene Verordnungen, und die Decreti-legge, die Notverordnungen.

Sowohl bei den Decreti legislativi als auch den Decreti-legge handelt es sich um generelle, in die Form des „regio decreto“, des königlichen Dekretes, gekleidete Rechtsvorschriften mit Gesetzeskraft – Gesetze im materiellen Sinn, wenn sie den Rechtsunterworfenen berechtigen oder verpflichten.

2.2 Ermächtigungsgesetze und Decreti legislativi

Die Praxis der Ermächtigungsgesetze und der Decreti legislativi beginnt mit dem Gesetz 759/1848,¹⁶ mit dem der Regierung für die Dauer des Befreiungskrieges gegen die Habsburgermonarchie „pieni poteri“, umfassende Vollmachten, übertragen werden und diese ermächtigt wird, alle zur Verteidigung des Vaterlandes und der verfassungsmäßigen Einrichtungen notwendigen Akte zu setzen.

Die der Regierung erteilte Ermächtigung ist in der Praxis entweder eine generelle, wie im Falle der „pieni poteri“, oder eine spezielle, eine bestimmte Materie betreffende. Sie ist nach dem Ziel oder nach den zu erlassenden Rechtsvorschriften umschrieben. Sie wird bedingt oder unbedingt erteilt, befristet oder unbefristet. Verschiedentlich verlangt der Gesetzgeber, dass das Decreto legislativo nach seiner Erlassung oder

⁹ Siehe dazu KRÖLL, Italiens Weg Rz. 21.

¹⁰ Siehe dazu KRÖLL, Italiens Weg Rz. 21; ARANGIO-RUIZ, Istituzioni Rz. 491; MANCINI, GALEOTTI, Norme Rz. 220ff.; RACIOPPI, BRUNELLI, Commento Art. 3 – § 75; UGO, Sulle leggi Rz. 76.

¹¹ Siehe dazu KRÖLL, Italiens Weg Rz. 28 m.w.N.

¹² Gesetze v. 16. 12. 1918, Nr. 1985, und 15. 8. 1919, Nr. 1401; zusammengefasst im Einheitstext des königlichen Dekretes v. 2. 9. 1919, Nr. 1495, in der Fassung des königlichen Dekretes v. 2. 4. 1921, Nr. 320. Zur Entwicklung des Wahlrechtes siehe bspw. PRESUTTI, Istituzioni Rz. 194.

¹³ ROMANO, Corso 35.

¹⁴ Siehe Art. 3 und Art. 6 Statuto zu Gesetz und Verordnung; KRÖLL, Italiens Weg Rz. 103–107 zum Gesetz und Rz. 151–161 zur Verordnung, jeweils m.w.N.

¹⁵ Siehe Art. 18, 78 und 79 Statuto; KRÖLL, Italiens Weg Rz. 155; RACIOPPI, BRUNELLI, Commento Art. 18, 78 und 79.

¹⁶ Art. 1 Gesetz v. 2. 8. 1848, Nr. 759: „Il Governo del Re è investito durante l'attuale guerra della indipendenza, di tutti i poteri legislativi ed esecutivi e potrà quindi per semplici Decreti Reali e sotto la responsabilità ministeriale, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria, e delle nostre istituzioni.“ Zur Entstehung dieses Gesetzes siehe LATINI, Governare l'emergenza 210–224.

zuvor sein Entwurf dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt wird.¹⁷

Die herrschende Lehre bejaht die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgesetze. Diese seien, ausgehend vom flexiblen Charakter des Statuto, als punktuelle Durchbrechungen¹⁸ des Art. 3 des Statuto, der die Gesetzgebung den beiden Kammern des Parlamentes und der Krone überträgt, zulässig. Jener Teil der Lehre, der ihre Verfassungsmäßigkeit verneint, verweist darauf, die Gesetzgebung obliege allein den Parlamentskammern und der Krone und könne dem Grundsatz „Delegata potestas non delegatur“ zufolge auch keinem anderen Organ übertragen werden.¹⁹

Wie positioniert sich nun die Rechtsprechung zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgesetze und der richterlichen Kontrolle der Decreti legislativi? Mit der von der Corte di cassazione von Turin am 20. März 1857²⁰ getroffenen Feststellung, der zur Anwendung der Gesetze berufene Richter dürfe sich nicht zum „giudice delle leggi“,²¹ zum Richter über die Gesetze, aufschwingen, ist die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgesetze bejaht und jene nach dem richterlichen Prüfungsrecht hinsichtlich der Decreti legislativi im negativen Sinn entschieden worden.²² Erst mit Urteil vom 12. August 1907²³ soll-

te die Corte di cassazione von Rom den ererkennenden Richter ermächtigen zu prüfen, ob sich das von ihm anzuwendende Decreto legislativo in den Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung bewegt, und dieses zu verwerfen, sollte dem nicht so sein.

Beim Blick auf die Staatspraxis stechen sofort jene Ermächtigungsgesetze ins Auge, mit denen der Regierung in den Befreiungskriegen der Jahre 1848, 1859²⁴ und 1866²⁵ gegen die Habsburgermonarchie und im I. Weltkrieg²⁶ „pieni poteri“ übertragen wurden. Auch wenn diese „poteri“ in keinem Fall wirklich „pieni“, also umfassend, waren – sie waren regelmäßig im Hinblick auf Dauer, Ziel und/oder Materie eingegrenzt –, verlieh schon die vage, elastische²⁷ Formulierung der Ermächtigung der Regierung einen beträchtlichen Handlungsspielraum.²⁸ Von Bedeutung war auch die Dauer der Ermächtigung. War diese während der 139, 79, 53 Tage dauernden Befreiungskriege noch eine begrenzte, sollte der I. Weltkrieg für das Königreich Italien 41 Monate dauern,²⁹ die Übertragung der „pieni poteri“ vom 22. Mai 1915 bis 16. November 1919 gelten.³⁰ Schon aus diesem Grund mussten die beiden Ermächtigungsgesetze des Jahres 1915 eine andere Dimension aufweisen als jene der Jahre 1848, 1859 und 1866.³¹ In den Jahren 1915 bis 1919 wurde daher die

¹⁷ Siehe KRÖLL, Italiens Weg Rz. 110 m.w.N.; auch ORIGONE, Delegazione legislativa; ORIGONE, Leggi delegate; ROSSI, Pieni poteri; ROSSI, Poteri straordinari.

¹⁸ ROMANO, Diritto pubblico 246f.

¹⁹ KRÖLL, Italiens Weg Rz. 109 m.w.N.

²⁰ Corte di Cassazione von Turin, Urteil v. 20. 3. 1857, Congregazione dei Preti dell'Oratorio di S. Filippo Neri, siehe Giurisprudenza italiana (1857) I, 26ff. Bestätigt durch Corte di Cassazione von Rom, Urteil v. 19. 1. 1922, Arrigoni, siehe Giurisprudenza italiana (1922) I, 69–77.

²¹ BIGNAMI, Costituzione 15.

²² Zum richterlichen Prüfungsrecht siehe KRÖLL, Italiens Weg Rz. 179–185 m.w.N.

²³ Corte di Cassazione von Rom, Urteil v. 12. 8. 1907, Serra, siehe Giurisprudenza italiana (1907) I, 889f.

Bestätigt durch Corte d'Appello von Rom, Urteil v. 30. 10. 1923, Verger, siehe Giurisprudenza italiana (1923) I, 549–555; Corte di Cassazione, Urteil v. 4. 2. 1931, Bentivegna, siehe Giurisprudenza italiana (1931) I, 327–338.

²⁴ Gesetz v. 25. 4. 1859, Nr. 3345.

²⁵ Gesetz v. 28. 6. 1866, Nr. 2987.

²⁶ Gesetze v. 21. 3. 1915, Nr. 273, und 22. 5. 1915, Nr. 671. Siehe dazu LATINI, Governare l'emergenza 58–93.

²⁷ Ebd. 57.

²⁸ Ebd. 93.

²⁹ Ebd. 235.

³⁰ Art. 2 Gesetz v. 10. 5. 1918, Nr. 634. Siehe dazu LATINI, Governare l'emergenza 166f.

³¹ Ebd. 56ff.

Rechtsordnung durch die erlassenen *Decreti legislativi* und *Decreti-Legge* erheblich tiefgreifender und nachhaltiger umgestaltet.

Von den anderen Ermächtigungsgesetzen sind jene hervorzuheben, mit denen die Regierung 1865 und 1888 zur Erlassung der Kodizes – Zivil-, Handels- und Strafgesetzbuch, Zivil- und Strafprozessordnung – ermächtigt wurde.³² Damit wurde ein wesentlicher Beitrag zur Integration der im Zuge der Befreiungskriege annektierten Gebiete und zur Rechtsvereinheitlichung geleistet.

2.3 *Decreti-legge*, die Notverordnungen

Zu Beginn der 1850er Jahre beginnt die Regierung in Fällen allerhöchster Dringlichkeit in Angelegenheiten der Gesetzgebung Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, die sie dem Parlament zur Umwandlung in ein Gesetz vorlegt. Das erste jemals erlassene *Decreto-legge* ist – unter Zugrundelegung einer materiellen Betrachtungsweise – jenes vom 6. Oktober 1853 betreffend die Einschränkung der Einfuhrrechte für Getreide.³³ Die Gesetzeskraft des *Decreto-legge* ist lediglich eine provisorische; verweigert das Parlament die Umwandlung in ein Gesetz, erlischt es mit Wirkung *ex tunc*.³⁴

Die Verfassungsmäßigkeit der *Decreti-legge* ist stets umstritten, ermächtigen doch weder das *Statuto* noch ein anderes Gesetz die Regierung allgemein oder im Falle äußerster Dringlichkeit zur Erlassung von Verordnungen mit Gesetzeskraft.³⁵

³² Gesetze v. 2. 4. 1865, Nr. 2215, und 22. 11. 1888, Nr. 5801.

³³ Königliches Dekret v. 6. 10. 1853, Nr. 1603. Siehe CELOTTO, L'„abuso“ 189ff. Das erste als solches bezeichnete *Decreto-Legge* ist das Königliche Dekret-Gesetz v. 3. 1. 1915, Nr. 1.

³⁴ KRÖLL, Italiens Weg Rz. 119.

³⁵ Zu den Ausnahmen siehe KRÖLL, Italiens Weg Rz. 115 m.w.N.

Die herrschende Lehre geht von der Verfassungsmäßigkeit der *Decreti-legge* aus.³⁶ Bietet das geschriebene Recht auch keine Grundlage, sei die allerhöchste Dringlichkeit selbst jene Rechtsnorm, die ausnahmsweise der Regierung die provisorische Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Und diese – „la legge suprema della necessità“ – stehe über dem geschriebenen Recht: „*Salus publica est suprema lex.*“

Auch die *Corte di cassazione* von Rom bejaht mit Urteil vom 17. November 1888³⁷ die Verfassungsmäßigkeit der *Decreti-legge*, erkennt ihre rechtliche Grundlage in der unüberwindbaren faktischen Dringlichkeit und stellt zunächst klar, dass über die rein politische Frage des Vorliegens der Dringlichkeit die Gerichtsbarkeit nicht zu entscheiden habe.³⁸ Angesichts der exzessiven Frequenz der *Decreti-Legge* in allen Rechtsbereichen³⁹ verschärft die römische *Corte di cassazione* im Jahr 1922 ihre Rechtsprechung deutlich: Ihrem Urteil vom 24. Jänner 1922⁴⁰ zufolge hat der erkennende Richter ein *Decreto-legge* zu verwerfen, wenn es nicht dem Parlament zur Umwandlung in ein Gesetz vorgelegt worden ist oder sich aus den äußeren Umständen ergibt, dass die Dringlichkeit seiner Erlassung zu verneinen ist. *Decreti-legge*, die Strafbestimmungen enthalten, hält die römische *Corte di cassazione* in ihrem Urteil vom 30. Dezember 1922⁴¹ unter Bezugnahme auf Art. 1 Strafgesetz-

³⁶ KRÖLL, Italiens Weg Rz. 116f. m.w.N.

³⁷ *Corte di cassazione* von Rom, Urteil v. 17. 11. 1888, *Comune di Empoli*, siehe *Il Foro italiano* (1890) I, 8–27. Bestätigt bspw durch *Corte di cassazione* von Rom, Urteil v. 26. 2. 1916, *Oriani*, siehe *Giurisprudenza italiana* (1916) II, 359–363.

³⁸ Zum richterlichen Prüfungsrecht siehe KRÖLL, Italiens Weg Rz. 186f. m.w.N.

³⁹ *Corte di cassazione* von Rom, Urteil v. 16. 11. 1922, *Nisco e Banca di Napoli*, siehe *Giurisprudenza italiana* (1922) I, 929–937 (933).

⁴⁰ *Corte di cassazione* von Rom, Urteil v. 24. 1. 1922, *Curreri*, siehe *Giurisprudenza italiana* (1922) I, 65–68.

⁴¹ *Corte di cassazione* von Rom, Urteil v. 30. 12. 1922, *Tortone*, siehe *Giurisprudenza italiana* (1923) II, 1–5.

buch⁴² gar für verfassungswidrig. Eine solche Strafbestimmung dürfe wegen ihres provisorischen Charakters vor Umwandlung in ein Gesetz nicht angewendet werden. Denn es stehe nur dem Gesetzgeber zu, Strafbestimmungen zu schaffen.

Die Zahlen über die zwischen 1859 und 1922 erlassenen *Decreti-legge* divergieren.⁴³ Es lässt sich aber feststellen, dass in den 1860er Jahren (während des Befreiungskrieges und der Einigung des Königreiches Italien) und Mitte der 1890er Jahre (wegen der Finanzkrise und der Unruhen in Sizilien) die Anzahl der *Decreti-legge* von wenigen auf ca. 20–30 pro Jahr steigt. Ab 1914 explodiert ihre Zahl auf ca. 200–300 in den Jahren 1915–1918 und auf über 1000 im Jahr 1919 und sinkt dann auf ca. 350–550 in den Jahren 1920–1921.⁴⁴ Im Hinblick auf diese Zahlen ist freilich daran zu erinnern, dass die Regierung vom 22. Mai 1915 bis 16. November 1919 über die für die Dauer des I. Weltkrieges übertragenen „*pieni poteri*“ verfügt. Festzuhalten ist auch, dass es nahezu keine Materie des öffentlichen Rechtes und des Privatrechtes gibt, die nicht durch *Decreto-legge* geregelt worden ist.⁴⁵

3. Regierungsgesetzgebung nach dem 31. Oktober 1922

3.1 Errichtung der „*Costituzione fascista*“

Das erste nach der Ernennung von Benito Mussolini zum Präsidenten des Ministerrates am 6. April 1924⁴⁶ gewählte Parlament fungiert als verfassungsgebende Versammlung,⁴⁷ es beschließt die Baugesetze der „*costituzione fascista*“:

- das Gesetz 2263/1925 über die Kompetenzen und Prärogativen des Capo del Governo, des Regierungschefs,⁴⁸
- das Gesetz 100/2006 über die Befugnisse der Exekutive zur Erlassung von Rechtsnormen⁴⁹ und
- das Gesetz 2693/1928 über die Organisation und Befugnisse des Gran Consiglio del Fascismo, des Großen Rates des Faschismus.⁵⁰

Das Gesetz 2263/1925 und das Gesetz 100/1926 bauen das Regierungssystem grundlegend um, indem der Exekutive die Vormachtstellung vor der Legislative eingeräumt und die Schlüsselstellung⁵¹ des Capo del Governo im System begründet wird.⁵² Sie errichten das „*regime del Capo del Governo*“, so Sergio Panunzio.⁵³ Mit dem Gesetz 2693/1928, das die Verfassungsge-

⁴² Art. 1 Königliches Dekret v. 30. 6. 1889, Nr. 6133: „Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite.“

⁴³ Vgl. die Zahlen bei LATINI, *Governare l'emergenza* 119; Anm. 67, und CERCIELLO, *La questione* 113, Anm. 1.

⁴⁴ Siehe dazu CELOTTO, *L'„abuso“* 198–210 und 213–218.

⁴⁵ LATINI, *Governare l'emergenza* 120^o, Anm. 67.

⁴⁶ Königliches Dekret v. 25. 1. 1924, Nr. 20.

⁴⁷ SCOTTI, *Il fascismo e la camera* 172: „*Costituente della rivoluzione fascista*“.

⁴⁸ Gesetz v. 24. 12. 1925, Nr. 2263.

⁴⁹ Gesetz v. 31. 1. 1926, Nr. 100.

⁵⁰ Gesetz v. 9. 12. 1928, Nr. 2693, in der Fassung des Gesetzes v. 14. 12. 1929, Nr. 2099. Siehe dazu KRÖLL, *Italiens Weg* Rz. 199–211 m.w.N.; BISCARETTI DI RUFFIA, *Attribuzioni*; MARAVIGLIA, *Gran Consiglio*.

⁵¹ PANUNZIO, *Leggi costituzionali* 31: „*la chiave giuridica*“; PANUNZIO, *Rivoluzione* 239: „*il perno di tutto il sistema*“. Siehe auch CORSINI, *Capo del Governo* 313f.; COSTAMAGNA, *Fascismo e Legalità* 248f.

⁵² Art. 1, 2 und 6 Gesetz v. 24. 12. 1925, Nr. 2263.

⁵³ PANUNZIO, *Leggi costituzionali* 30; PANUNZIO, *Teoria* 134–145.

setzung einführt, werden die Baugesetze der *costituzione fascista* befestigt.⁵⁴

Mit dem Gesetz 100/1926 will der Gesetzgeber durch Neuregelung des Verordnungsrechtes der Krone Normalität und Klarheit im Verhältnis von Legislative und Exekutive schaffen⁵⁵ und den maßlosen Gebrauch der *Decreti-legge* eindämmen.⁵⁶ Das Gesetz 100/1926 stellt aber alles andere dar als ein „*provvedimento normalizzatore*“, eine normalisierende Maßnahme.⁵⁷ Denn es bewirkt eine beträchtliche Stärkung der Regierung zu Lasten des Parlamentes.⁵⁸ Piero Calamandrei hat es auf den Punkt gebracht: Die Regierung konnte ohne Parlament nach ihrem Willen Gesetze erlassen, das Parlament ohne Zustimmung des *Capo del Governo* nicht einmal über einen Gesetzesvorschlag zu diskutieren beginnen.⁵⁹

3.2 Das Gesetz 100/1926

Das Gesetz 100/1926 schafft insbesondere eine gesetzliche Grundlage für die Ermächtigungsge-

setze und *Decreti legislativi*⁶⁰ und regelt die Erlassung der *Decreti-legge*, dies aber in einer von der bisherigen Staatspraxis abweichenden Weise.⁶¹

Die *Decreti-legge* verfügen nunmehr *ex lege* über eine provisorische Gesetzeskraft von zwei Jahren, die ohne Mitwirkung des Parlamentes verlängert werden kann.⁶² *Decreti-legge* sind dem Parlament binnen näher bestimmter Frist zur Umwandlung in ein Gesetz vorzulegen; die Vorlage ist kundzumachen.⁶³ Unterbleibt die Vorlage, tritt das *Decreto-legge* *ex tunc* außer Kraft,⁶⁴ verweigert das Parlament die Umwandlung in ein Gesetz, mit Wirkung *ex nunc*, was kundzumachen ist.⁶⁵ Wird ein *Decreto-legge* dem Parlament fristgemäß vorgelegt, aber nicht innerhalb von zwei Jahren ab Erlassung in ein Gesetz umgewandelt, tritt es nach Ablauf der zwei Jahre außer Kraft.⁶⁶ Die Kontrolle der Dringlichkeit obliegt ausschließlich dem Parlament;⁶⁷ damit ist auch der jüngeren Rechtsprechung der *Corte di cassazione* von Rom, der zufolge der erkennende Richter ein *Decreto-legge* zu verwerfen hat, wenn sich aus den äußeren Umständen ergibt, dass die Dringlichkeit seiner Erlassung zu verneinen ist, ein Riegel vorgeschoben.⁶⁸

Keines der mit dem Gesetz 100/1926 verfolgten reformatorischen Ziele konnte erreicht, insbesondere der beständige, chaotische Strom der

⁵⁴ Art. 12 Gesetz v. 9. 12. 1928, Nr. 2693. Siehe dazu KRÖLL, *Italiens Weg Rz.* 332–340 m.w.N.

⁵⁵ Rundschreiben zum Gesetz v. 31. 1. 1926, Nr. 100: „[...] ristabilisce la normalità e la chiarezza nei rapporti fra Potere Legislativo e Potere Esecutivo [...]“; abgedruckt in ACQUARONE, *L'Organizzazione* 409.

⁵⁶ Bericht zum Gesetzesentwurf; abgedruckt in ROCCO, *Trasformazione* 131ff.; siehe auch ACQUARONE, *L'Organizzazione* 78.

⁵⁷ So Justizminister Alfredo Rocco in seiner Rede in der Camera dei Deputati, der Abgeordnetenkammer, am 20. 6. 1925 anlässlich der Vorstellung des Gesetzesentwurfes; Rede abgedruckt in ROCCO, *Trasformazione* 163.

⁵⁸ Siehe dazu KRÖLL, *Italiens Weg Rz.* 307 m.w.N.; auch CHIMIANTI, *Manuale* 208; ACQUARONE, *L'Organizzazione* 77f.; GHISALBERTI, *Storia* 359; PALADIN, *Fascismo* 39f.

⁵⁹ CALAMANDREI, *La funzione* 281: „Il governo poteva a sua volontà legiferare senza il Parlamento; il Parlamento senza il beneplacito del capo del governo non poteva neanche cominciare a discutere su un disegno di legge!“

⁶⁰ Art. 3 Abs. 1 1. Spiegelstrich Gesetz v. 31. 1. 1926, Nr. 100. Siehe KRÖLL, *Italiens Weg Rz.* 315; ORIGONE, *Delegazione legislativa*; ORIGONE, *Leggi delegate*.

⁶¹ Art. 3 Abs. 1 2. Spiegelstrich Gesetz v. 31. 1. 1926, Nr. 100. Siehe KRÖLL, *Italiens Weg Rz.* 316ff.

⁶² Art. 3 Abs. 8 Gesetz v. 31. 1. 1926, Nr. 100.

⁶³ Art. 3 Abs. 2 und 3 Gesetz v. 31. 1. 1926, Nr. 100.

⁶⁴ Art. 3 Abs. 2 Gesetz v. 31. 1. 1926, Nr. 100.

⁶⁵ Art. 3 Abs. 6 Gesetz v. 31. 1. 1926, Nr. 100.

⁶⁶ Art. 3 Abs. 8 Gesetz v. 31. 1. 1926, Nr. 100.

⁶⁷ Art. 3 Abs. 1 letzter Satz Gesetz v. 31. 1. 1926, Nr. 100.

⁶⁸ Die *Corte di cassazione* kehrt in Folge zur früheren Rechtsprechung zurück; siehe dazu KRÖLL, *Italiens Weg Rz.* 368.

Decreti-legge nicht gestoppt werden.⁶⁹ Wiederholt musste der Verfassungsgesetzgeber einschreiten: Die Frist für die Vorlage der Decreti-legge wird präzisiert⁷⁰ und im Zuge der Einrichtung der an die Stelle der Abgeordnetenkammer tretenden Camera dei Fasci e delle Corporazioni,⁷¹ der Kammer der Bünde und der Korporationen,⁷² und der Einführung der Gesetzgebungsbefugnis der Parlamentskommissionen im Jahr 1939⁷³ die Voraussetzung der Dringlichkeit auf drei Fälle eingeschränkt (Kriegsfall, finanzieller Notstand, Säumnis der Parlamentskommissionen).⁷⁴ Da die Regierung außer Stande war, alle vor dem Inkrafttreten des Gesetzes 100/1926 erlassenen Decreti-legge fristgemäß dem Parlament vorzulegen, obwohl die Frist zu diesem Zeitpunkt neu zu laufen begonnen hatte,⁷⁵ wurden bereits außer Kraft getretene Decreti-legge zunächst stets mit einem Decreto-legge neu erlassen;⁷⁶ schließlich stellt der Verfassungsgesetzgeber klar, dass die Vorlagefrist nicht für die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes 100/1926 erlassenen Decreti-legge gilt.⁷⁷

⁶⁹ Siehe KRÖLL, *Italiens Weg* Rz. 317–320; eingehend CELOTTO, L'„abuso“ 231–240 m.w.N.

⁷⁰ Art. 1 Gesetz v. 8. 6. 1939, Nr. 860.

⁷¹ Siehe dazu KRÖLL, *Italiens Weg* Rz. 243–250; eingehend PERFETTI, *Camera* 174–210; FRANCHI, *Riforma* 61–108.

⁷² Art. 1 Gesetz v. 19. 1. 1939, Nr. 129.

⁷³ Art. 12 und 15 Gesetz v. 19. 1. 1939, Nr. 129.

⁷⁴ Art. 18 Gesetz v. 19. 1. 1939, Nr. 129. Siehe dazu KRÖLL, *Italiens Weg* Rz. 317; eingehend CELOTTO, L'„abuso“ 227–240 m.w.N.

⁷⁵ Art. 4 Gesetz v. 31. 1. 1926, Nr. 100.

⁷⁶ Siehe bspw. Königliches Dekret-Gesetz v. 6. 8. 1926, Nr. 1441, mit dem 90 nicht in Kraft bzw. außer Kraft getretene Decreti-Legge neu erlassen wurden.

⁷⁷ Art. 1 Gesetz v. 16. 6. 1927, Nr. 985.

3.3 Ermächtigungsgesetze, Decreti legislativi und Decreti-legge in der Staatspraxis

Einen beständigen Missbrauch der Rechtssatzformen Decreti legislativi und Decreti-legge zeigt die Staatspraxis:

Mit dem Ermächtigungsgesetz vom Dezember 1922 wurden der Regierung bis 31. Dezember 1923 befristet „straordinari poteri“, außerordentliche Befugnisse, zur Neuordnung und Vereinfachung des Steuersystems und der staatlichen Verwaltung erteilt.⁷⁸ Auf der Grundlage dieses Ermächtigungsgesetzes ergingen ca. 1150 Decreti legislativi in den Angelegenheiten Äußeres und Kolonien, Finanzen, Inneres, Justiz, Krieg und Marine, öffentliche Arbeiten, öffentlicher Unterricht, Volkswirtschaft und Verkehr.⁷⁹ Vielfach wurden diese Befugnisse überschritten, nicht nur in zeitlicher Hinsicht;⁸⁰ so wurde beispielsweise die Kassationsgerichtsbarkeit in Zivilsachen durch Auflassung der Corti di cassazione in Florenz, Neapel, Palermo und Turin vereinheitlicht.⁸¹

In der Folge wurde die Regierung wiederholt zur Änderung oder Neuerlassung der in Kraft stehenden Kodizes⁸² oder bestimmter Rechtsmaterien ermächtigt. Zu diesen zählten beispielsweise das Gerichtsorganisationsrecht und das Richterdienstrecht,⁸³ das Sicherheitspolizei-

⁷⁸ Art. 1 Gesetz v. 3. 12. 1922, Nr. 1601: „Per riordinare il sistema tributario allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità del bilancio e di meglio distribuire il carico delle imposte; per ridurre le funzioni dello Stato, riorganizzare i pubblici uffici ed istituti, renderne più agili le funzioni e diminuire le spese, il Governo del Re ha, fino al 31 dicembre 1923, facoltà di emanare disposizioni aventi vigore di legge.“

⁷⁹ So LICHTENSTEIN, *Gesetzgebung* 53.

⁸⁰ Siehe ACQUARONE, *L'Organizzazione* 6–14 und 330f.

⁸¹ Art. 1 und 61 Königliches Dekret v. 30. 12. 1923, Nr. 2786.

⁸² Gesetze v. 30. 12. 1923, Nr. 2814, und 24. 12. 1925, Nr. 2260.

⁸³ Gesetz v. 24. 12. 1925, Nr. 2260.

recht,⁸⁴ Immaterialgüterrecht,⁸⁵ Militärstrafrecht,⁸⁶ Mineralrohstoffrecht,⁸⁷ Wasserrecht,⁸⁸ Jagdrecht,⁸⁹ Kriegs- und Neutralitätsrecht,⁹⁰ das Telekommunikations- und Postrecht⁹¹ sowie die Rechtsvorschriften betreffend die Ausführung öffentlicher Arbeiten in Süditalien und auf den Inseln,⁹² das Bewässerungswesen in Nord- und Süditalien⁹³ und die Ausführung der vom Gran Consiglio del Fascismo am 21. April 1927 beschlossenen und in der Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia vom 30. April 1927 verlautbarten „Charta del Lavoro“, der Arbeitsverfassung.⁹⁴

Decreti-legge wurden in allen denkbaren Rechtsbereichen erlassen, auch das Staatsorganisationsrecht war davon nicht ausgenommen.⁹⁵ Ihre Zahl war so gewaltig, dass das Parlament zeitweise nur mit ihrer Umwandlung in Gesetze beschäftigt war. 1925 und 1926 erfolgten – wiederholt und in der Regel ohne jede Diskussion – en bloc-Umwandlungen von Decreti-legge.⁹⁶ Diese Umwandelungsgesetze betrafen 22, 41, 90, 199, 879, in einem Fall sogar über 2350 Decreti-

legge.⁹⁷ Stets schien die Voraussetzung der allerhöchsten Dringlichkeit erfüllt zu sein, zu keinem Zeitpunkt hat das Parlament Einwände erhoben. Wird aber der Inhalt der Decreti-legge in Bezug zur Voraussetzung der allerhöchsten Dringlichkeit gestellt, zeigt sich der Missbrauch dieser Rechtssatzform. Drei krasse Beispiele sollen dies verdeutlichen: So hat es im Jahr 1926 plötzlich die allerhöchste Dringlichkeit verlangt, Radfelgen von Fahrzeugen betreffende Vorschriften zu ändern,⁹⁸ ein neues Elementarschulzeugnis einzuführen⁹⁹ oder gar einer ehrwürdigen, verdienstvollen und seit Jahrzehnten ein reges, blühendes Leben führenden Kulturgesellschaft – der Società nazionale Dante Alighieri – einen Palast in Rom als Sitz zur Verfügung zu stellen.¹⁰⁰

3.4 Überlegungen zur Einführung einer giurisdizione politico-costituzionale zur Normenkontrolle

Diese missbräuchliche und weithin verfassungswidrige Staatspraxis ist nicht zuletzt deshalb möglich, weil jede politische und rechtliche Kontrolle der Regierung ausgeschaltet ist. Aber gerade mit der Einführung der Verfassungsgesetzgebung durch das Gesetz 2693/1928 und der damit einhergehenden Maßstabsfunktion der Verfassung könnte die Gerichtsbarkeit durch Ausübung des richterlichen Gesetzes- und Verordnungsprüfungsrechtes als „giudice delle leggi“ auftreten; sie tut es freilich nicht. Umso bemerkenswerter ist es, dass sich die faschistischen Staatsrechtslehrer Sergio Panunzio und Carlo Costamagna in Anbetracht der Vervielfachung der Rechtsetzungsorgane und Rechtssatzformen und des sich daraus ergebenden Stufen-

⁸⁴ Gesetz v. 31. 12. 1925, Nr. 2318.

⁸⁵ Gesetz v. 25. 11. 1926, Nr. 2032.

⁸⁶ Gesetz v. 25. 11. 1926, Nr. 2153.

⁸⁷ Gesetz v. 14. 4. 1927, Nr. 571.

⁸⁸ Gesetz v. 18. 12. 1927, Nr. 2595.

⁸⁹ Gesetz v. 6. 12. 1928, Nr. 2915.

⁹⁰ Gesetz v. 2. 5. 1928, Nr. 735.

⁹¹ Gesetz v. 13. 4. 1933, Nr. 336.

⁹² Gesetz v. 24. 12. 1925, Nr. 2299.

⁹³ Gesetz v. 17. 6. 1926, Nr. 1185.

⁹⁴ Gesetz v. 13. 12. 1928, Nr. 2832.

⁹⁵ Siehe bspw. die Königlichen Dekret-Gesetze v. 19. 12. 1935, Nr. 2121, und 7. 1. 1937, Nr. 5, betreffend die Zusammensetzung des Gran Consiglio del Fascismo oder das Königliche Dekret-Gesetz v. 9. 5. 1936, Nr. 754, mit dem das Königreich Italien die vollständige Souveränität über das Kaiserreich Äthiopien erklärt.

⁹⁶ Siehe bereits das Gesetz v. 15. 10. 1923, Nr. 2293, mit dem ca. 2000 in den Jahren von 1911 bis 1921 erlassene Decreti-legge en bloc in Gesetze umgewandelt wurden.

⁹⁷ Gesetze v. 24. 12. 1925, Nr. 2301, 15. 7. 1926, Nr. 1263, 25. 6. 1926, Nr. 1262, 16. 6. 1927, Nr. 985, 18. 3. 1926, Nr. 562, und 17. 4. 1927, Nr. 473.

⁹⁸ Königliches Dekret-Gesetz v. 13. 8. 1926, Nr. 1479.

⁹⁹ Königliches Dekret-Gesetz v. 20. 8. 1926, Nr. 1615.

¹⁰⁰ Königliches Dekret-Gesetz v. 6. 8. 1926, Nr. 1443.

baus der durch die „costituzione fascista“ konstituierten Rechtsordnung¹⁰¹ für die Einrichtung einer „giurisdizione politico-costituzionale“,¹⁰² einer Verfassungsgerichtsbarkeit, aussprechen. Diese solle – zur Gewährleistung von „legalità fino al massimo grado“,¹⁰³ höchster Gesetzmäßigkeit – über die Rechtmäßigkeit der Rechtsnormen entscheiden. Werden diese Überlegungen im Vorfeld der Vollendung der „costituzione fascista“ im Jahr 1939 durch die Errichtung der Camera dei Fasci e delle Corporazioni auch präzisiert,¹⁰⁴ verwirklicht werden sie nicht.

4. Epilog

Mit dem Sturz des faschistischen Regimes am 25. Juli 1943 werden auch seine Institutionen beseitigt.¹⁰⁵ Die Rechtssatzformen der Decreti legislativi und Decreti-legge verlieren ihre praktische Bedeutung im Verfassungsleben aber nicht.¹⁰⁶ Denn bis zum Zusammentreten der Verfassungsgebenden Versammlung im Juni 1946 existiert kein Parlament; die Consulta nationale hat lediglich beratende Funktion.¹⁰⁷ In kluger Voraussicht wird die Verfassungsgebende Versammlung 1947 die Decreti legislativi und Decreti-legge in den Rechtsquellenkatalog der

republikanischen Verfassung aufnehmen.¹⁰⁸ Sie sollen – nunmehr unter der Kontrolle der Corte costituzionale, des Verfassungsgerichtshofes¹⁰⁹ – an die Stelle des Gesetzes treten, wenn das Parlament seine Gesetzgebungsfunktion nicht ausüben im Stande ist. Wie sich erweisen wird, wird dies – in 18 Gesetzgebungsperioden mit über 60 Regierungen von 1948 bis zur Regierung Giuseppe Conte heute – regelmäßig der Fall sein.

Korrespondenz:

Assoz. Prof. Dr. Thomas KRÖLL
Institut für Österreichisches und
Europäisches Öffentliches Recht
Wirtschaftsuniversität Wien
Welthandelsplatz 1/D3, A-1020 Wien
Thomas.Kroell@wu.ac.at
ORCID-Nr. 0000-0002-9430-3250

Abkürzungen:

Siehe das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:
[<http://www.rechtsgeschichte.at/files/abk.pdf>]

¹⁰¹ COSTAMAGNA, *Fascismo e Legalità* 245; PANUNZIO, *Leggi costituzionali* 33; PANUNZIO, *Riforma* 39 und 41.

¹⁰² PANUNZIO, *Leggi costituzionali* 34; PANUNZIO, *Rivoluzione* 207; PANUNZIO, *Riforma* 41.

¹⁰³ COSTAMAGNA, *Relazione* 348.

¹⁰⁴ KRÖLL, *Italiens Weg* Rz. 370; PALADIN, *Fascismo* 60; COSTAMAGNA, *Fascismo e Legalità* 248f.; COSTAMAGNA, *Elementi* 544–551; PERFETTI, *Camera* 190–194 und 340–358; PANUNZIO, *Rivoluzione* 206f. und 236–240; PANUNZIO, *Riforma* 39–42.

¹⁰⁵ Siehe GHISALBERTI, *Storia* 381ff.; LABRIOLA, *Storia* 275–281; MARTUCCI, *Storia* 239–248.

¹⁰⁶ Zum Verfassungsprovisorium siehe LABRIOLA, *Storia* 281–295.

¹⁰⁷ Art. 1 Königliches Dekret des Statthalters v. 5. 4. 1945, Nr. 146. Siehe dazu LABRIOLA, *Storia* 295–298.

¹⁰⁸ Art. 76f. Verfassung der Italienischen Republik v. 27. 12. 1947.

¹⁰⁹ Art. 134 Verfassung der Italienischen Republik v. 27. 12. 1947. Zur Corte costituzionale und ihrer Entstehung siehe RUGGERI, SPADARO, *Lineamenti* 28–31; und D’ORAZIO, *Genesi*.

Literatur:

- Gaetano ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano* (Milano 1913).
- Alberto ACQUARONE, *L'Organizzazione dello Stato totalitario* (Torino 1965).
- Marco BIGNAMI, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848–1956)* (Milano 1997).
- Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Gran consiglio del fascismo* (Milano 1940).
- Piero CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il Fascismo*, in: Camera dei Deputati (Hg.), *Il centenario del Parlamento* (Roma 1948) 261–297.
- Alfonso CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge, Volume I* (Milano, 1997).
- Renato CERCIELLO, *La questione dei decreti-legge*, in: *Giurisprudenza italiana, Parte IV* (1922) 113–138.
- Pietro CHIMENTI, *Manuale di diritto costituzionale fascista* (Torino 1934).
- Luigi CIAURRO (Hg.), *Lo Statuto Albertino* (Roma 1996).
- Paolo COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre* (Bologna 2003).
- Vincenzo CORSINI, *Il Capo del Governo nello Stato fascista* (Bologna 1935).
- Carlo COSTAMAGNA, *Relazione allo schema di legge sull'ordinamento generale dello Stato fascista e sulla procedura di formazione delle leggi*, in: Francesco PERFETTI (Hg.), *La Camera dei fasci e delle corporazioni* (Roma 1991) 340–358.
- Carlo COSTAMAGNA, *Elementi di diritto pubblico generale* (Torino 1943).
- Carlo COSTAMAGNA, *Fascismo e Legalità*, in: *Lo Stato* 5 (1934) 241–249.
- Emilio CROSA, *La concessione dello Statuto* (Torino 1936).
- Franco FRANCHI, *La riforma fascista del Parlamento* (CHIETI 1994).
- Carlo GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994* (Roma–Bari 2002).
- Thomas KRÖLL, *Italiens Weg in den Faschismus* (Wien 2014).
- Silvano LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana* (Napoli 1995).
- Carlotta LATINI, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento* (Milano, 2005).
- Erich LICHTENSTEIN, *Die Gesetzgebung im faschistischen Italien* (Leipzig 1930).
- Mario MANCINI, Ugo GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare, Libro I* (Roma 1887).
- Maurizio MARAVIGLIA, *Gran Consiglio del fascismo*, in: Mariano D'AMELIO (Hg.), *Nuovo Digesto italiano* 6 (1938) 472–478.
- Roberto MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana* (Roma 2002).
- Giustino D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale* (Milano 1981).
- Agostino ORIGONE, *Delegazione legislativa*, in: Mariano D'Amelio (Hg.), *Nuovo Digesto italiano* 4 (1938) 652–654.
- Agostino ORIGONE, *Leggi delegate*, in: Mariano D'AMELIO (Hg.), *Nuovo Digesto italiano* 7 (1938) 746–747.
- Livio PALADIN, *Fascismo*, in: Sergio BARTOLE (Hg.), Livio PALADIN, *Saggi di storia costituzionale* (Bologna 2008) 35–63.
- Sergio PANUNZIO, *Leggi costituzionali del regime*, in: *Sindacato nazionale fascista avvocati e procuratori* (Hg.), *Primo Congresso giuridico italiano* (Roma 1932).
- Sergio PANUNZIO, *Riforma costituzionale* (Firenze 1934).
- Sergio PANUNZIO, *Rivoluzione e Costituzione* (Milano 1933).
- Sergio PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista* (Padova 1939).
- Francesco PERFETTI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni* (Roma 1991).
- Errico PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale* (Napoli 1922).
- Francesco RACIOPPI, Ignazio BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno* (Milano–Roma–Napoli 1909).
- Giorgio REBUFFA, *Lo Statuto albertino* (Bologna 2003).
- Alfredo ROCCO, *La trasformazione dello stato* (Roma 1927).
- Santi ROMANO, *Il diritto pubblico italiano* (Milano 1988).
- Santi ROMANO, *Corso di diritto costituzionale* (Padova 1931).
- Luigi ROSSI, *Pieni poteri*, in: Mariano D'AMELIO (Hg.), *Nuovo Digesto italiano* 9 (1939) 1122–1126.
- Luigi ROSSI, *Poteri straordinari*, in: Mariano D'AMELIO (Hg.), *Nuovo Digesto italiano* 10 (1939) 104–105.
- Antonio RUGIERI, Antonino SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale* (Torino 2009).
- Giuseppe SAREDO, *Trattato delle leggi, Bd. I* (Firenze 1871).
- Dieter SCHIDOR, *Entwicklung und Bedeutung des Statuto Albertino in der italienischen Verfassungsgeschichte* (München 1977).
- Italo SCOTTI, *Il fascismo e la Camera dei deputati: La Costituente fascista (1922–1928)*, in: *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* 1 (1984) 101–189.
- Giovanni B. UGO, *Sulle leggi incostituzionali* (Macerata 1887).