

IL DECRETO-LEGGE

SUI PROVVEDIMENTI POLITICI*

Non appena sedati, e in quel modo eccessivo che a tutti è ormai noto, i tumulti dello scorso anno, sull'importanza dei quali si era alquanto esagerato (e noi lo avvertivamo tosto¹), il Governo presieduto dal marchese Di Rudini si affrettava a escogitare i soliti spedienti repressivi, coercitivi, compressivi, che valessero a tener in freno i partiti estremi. Il disaccordo nella scelta determinava la crisi del Ministero; cui teneva dietro la ricostituzione di un Gabinetto non vitale e che ben presto dovette cedere il campo.

Succeduto nel potere, con azione extraparlamentare, il generale Pello ux, alla testa di un Ministero, per la scelta delle persone, di colore liberale e presumibilmente avverse a leggi reazionarie, pur essendo la consegna quella di fronteggiare i sovversivi, parve che desso si tenesse pago, da un lato, delle condanne fortissime inflitte dai tribunali militari di Milano, di Firenze e di Napoli (andate poi a finire ben presto, per una ragione o per l'altra... in fumo!), e, dall'altro lato, dell'esumazione parziale della legge eccezionale Crispi del '94. Ma le ingorde brame della reazione non erano satolle. Strana e cieca durezza delle cervici governative! A nulla valse la pur recentissima storia ed esperienza di quanto era occorso in Sicilia, nella Lunigiana e in altre parti del paese, dove gli stati d'assedio, i tribunali di guerra, il domicilio coatto e tutte le coercizioni, più o meno legittime, con cui si erano perseguitati anarchici e socialisti (da noi sempre e senza reticenze disapprovate e stigmatizzate²), non avevano prodotto altro effetto che d'infervorare gli apostoli, di moltiplicare i proseliti e di accrescerne la potenza e l'audacia, dentro e fuori il Parlamento.

A nulla valse il segnalare da parte dei più veggenti le cause, le vere cause, economiche e morali, determinanti i deplorati e funesti effetti. O scetticamente disconoscendole, o anche ammettendone in tutto o in parte l'esistenza e l'influenza, i nostri uomini di Governo, per quanto discordi su questo o quel punto, si dimostrarono tutti nettamente concordi in codesto, che l'Italia non potesse

* — V. il testo a pag. 104 del presente volume.

¹ — V. *Riv. Pen.*, vol. XLVII, pag. 612.

² — V. *Riv. Pen.*, vol. XXXIX, pag. 465 in nota; vol. XL, pag. 189; *Collez. legisl.*, vol. II, pag. 553; *Riv. Pen.*, vol. XLVI, pag. 206; vol. XLVIII, pag. 99; vol. XLIX, pag. 326.

ormai più restare in piedi se non si restringessero le libertà statutarie, se non si disciplinassero con norme limitative e reazionarie i diritti di riunione, di associazione e di stampa.

In mezzo secolo di libero reggimento, attraverso le più dure prove, le più scabrose vicende, fra le più temibili e diuturne insidie di nemici interni ed esterni, che posero talvolta a cimento la stessa integrità della patria, e con Ministeri di carattere il più spiccatamente conservatore, mai se n'era sentita la necessità! A stento, e non senza vivi contrasti, Governò e Parlamento sancirono, in circostanze affatto straordinarie, provvedimenti eccezionali e temporanei, ma non si attentarono mai di por le mani alle pietre fondamentali della Costituzione. E ora soltanto, in tempi relativamente normali, quando nel paese gli spiriti si mostrarono tanto calmi e inerti da non commuoversi nemmeno di fronte a estreme iatture che lo colpirono moralmente e finanziariamente, sembra per lo meno strano che tale necessità ora soltanto si senta. E più strano ancora apparve che tale necessità s'imponesse trascorsi più e più mesi dagli avvenimenti che ne aveano suggerito il pretesto e quando anche agli occhi de' più riottosi erano emerse le esagerazioni e le esorbitanze commesse.

Dopo però che il presidente del Consiglio, presentando il Gabinetto alla Camera, nella seduta del 4 luglio '98, avea detto: « Il primo nostro pensiero dev'esser rivolto a cercar di diminuire, con opportune disposizioni, e con razionale sviluppo dell'attività pubblica e privata, quel malessere il quale, se in molti luoghi è stato un semplice pretesto dei recenti tumulti, non è men vero che esiste, ed è generalmente riconosciuto »; dopo che al capo dello Stato, nel lungo discorso di apertura della nuova sessione non si erano fatte fare che promesse di riforme amministrative, di alleviamenti tributarî e di più o meno iperboliche pacificazioni sociali, senza che una parola sola accennasse alla necessità dei gravissimi provvedimenti; dopo che si era lasciato finir l'anno e cominciare il nuovo senz'aver preso alcuna decisione — soltanto nello scorso febbraio venivano innanzi alla Camera i famosi provvedimenti politici. E il presidente del Consiglio, a dimostrare quanto ne fosse immaturo lo studio e quanto incerto fosse l'animo de' governanti sulla loro convenienza, si dichiarava ripetutamente disposto ad accettare qualsiasi modificazione si fosse proposta, purchè qualcosa ne rimanesse, tanto da far onore all'impegno assunto non si sa con chi.

Era però troppo naturale che in siffatto modo i provvedimenti, formolati in triplice serie di schemi (associazione, riunione e stampa — reggimentazione del personale addetto a pubblici servizi — recidivi), ispirati tutti a un solo pensiero, di empirica restrizione, coercizione e repressione, e scompagnati da tutte quelle altre riforme e innovazioni legislative a sollievo dei contribuenti e delle classi popolari e ad impulso dell'economia nazionale, mancando alle più formali e solenni promesse, trovassero nella Camera ostilità e avversione.

Questa fu la causa principale che, determinando il distacco dal Ministero di una parte della maggioranza, ne produsse la crisi, obbligando il generale Pello ux, per potersi conservare alla testa del Governo, di spostare l'asse parlamentare del

Gabinetto manovrando verso il Centro e verso Destra, nei quali paraggi i provvedimenti restrittivi tornavano graditi, quanto sarebbero stati ostici gli economici e sociali. E così si vide il nuovo Ministero Pelloux, che per un istante avea lasciato credere di disinteressarsene e di appagarsi di una proroga della legge eccezionale di p. s., venire innanzi al Parlamento con una sola parola d'ordine, che era tutto il suo programma: l'approvazione e la sanzione dei provvedimenti politici. Troppo poco, in verità, e troppo in disaccordo con le prospettive fatte balenare e al cospetto delle reali e urgenti necessità del paese!

Qual meraviglia allora se, in una situazione di cose tanto anormale e disorientata, con un Ministero ricomposto fuori dell'orbita parlamentare, dopo aver stancheggiata la Camera con discussioni oziose e lasciata trascorrere la miglior parte dell'anno e della sessione senza che i nuovi bilanci si discutessero nè alcuna legge importante si approvasse, favorendo o consentendo mesi e mesi di vacanze parlamentari assolutamente non giustificate (neanco per le vane lusinghe andate a destare fra misere e derelitte popolazioni, che la regale visita, per quanto entusiasticamente accolta, non può da sola lasciar soddisfatte), di fronte a una maggioranza più o meno raccogliatrice e discorde e solo decisa a trarre in porto i provvedimenti politici, dei quali era contestata l'opportunità da taluni fra i più autorevoli degli stessi uomini di Destra: qual meraviglia se l'Estrema Sinistra, contro una parte della quale quei provvedimenti eran pur diretti, decidesse giovare, per impedirne la sanzione, dell'unica arma che ormai le rimaneva e che il regolamento della Camera le consentiva, l'ostruzionismo? D'altronde, l'incalzare della stagione e il lavoro che tuttavia incombeva alla Camera, fra cui specialmente la discussione di tutti i nuovi bilanci, ne favorivano il successo, mentre anche senza ostruzionismo sarebbe stato assai malagevole far approvare i provvedimenti in quel residuo scorcio di sessione.

Ciò che invece dovea stupire era l'ostinazione del Governo nel respingere ogni prudente consiglio, nel rifiutarsi a rimandarne la discussione a novembre, contentandosi frattanto di una proroga della legge eccezionale, nel non voler trarre ammaestramento da ciò che in tutti i Parlamenti, e anche nel nostro, si è sempre fatto, imperante il medesimo Crispi, che, in occasione della stessa legge eccezionale del '94, avea saputo transigere e a tempo opportuno rifiutare financo i pieni poteri, che la maggioranza non gli avrebbe certamente negato. Il Governo, che avea ormai i suoi caposaldi nei gruppi capitanati dai deputati Sonnino e Prinetti, respinse ogni avveduto suggerimento e tenne fermo.

A rincarar la dose vennero le proposte della Commissione che avea in esame i provvedimenti e che li rese anche più compressivi.

E col 1° giugno, giorno fissato per iniziarne la discussione, mentre quella dei bilanci non avea, si può dire, fatto un passo — alla distanza di un mese dalla chiusura dell'esercizio — cominciò, con tutta l'esagerazione di cui son capaci i partiti estremi, l'ostruzionismo.

A parte però le forme risibili e ostentate, che potevano solo aver per intento di screditare il Parlamento e per effetto di eccitare i facili sdegni della maggio-

ranza, questo famoso ostruzionismo non tenne imprigionata la discussione che pochi giorni. Si è detto e stampato che occorre un mese intero per votare l'articolo 1. Ma non è vero. La discussione, cominciata il 1° giugno, venne bruscamente troncata il 22; e in questo frattempo la Camera tenne, fra antimeridiane e pomeridiane, trenta sedute. Di esse però non più di otto, OTTO SOLTANTO, vennero consacrate ai provvedimenti politici — assai meno di quelle che il Governo lascia perdere non rare volte in questioni bizantine, o a discuter leggi che non giungono mai in porto, come quella sulla polizia degli animali o quell'altra sulla riforma universitaria E in otto sole tornate si è finito col votare qualche cosa che meritava pure ci si consumasse intorno qualche tempo, ossia la disciplina del diritto di riunione. Se qualcuno si farà a leggere quei resoconti rimarrà sorpreso d'un cosa sola, che nessuno cioè della maggioranza, meno il relatore della Commissione e un professore di diritto costituzionale, l'Arcoleo, che per la circostanza si fece a propugnar tutt'altro, abbia fatto sentir la sua voce in tale discussione.

Non si venga dunque a dire che l'ostruzionismo avea paralizzato tutta la funzione parlamentare, se con otto sole sedute si era giunti a trarre in porto una delle poche e fondamentali disposizioni dello schema di legge.

Che fecero poi Ministero e maggioranza per vincer codesto ostruzionismo? Nulla, realmente nulla; ossia, nulla di buono e di conducente allo scopo. A stento racimolando, e non sempre, quanti deputati occorressero a formare il numero legale, maggioranza e presidenza della Camera non seppero escogitare che due sole cose: prostrarre di un'ora e mezzo, dalle 6 1/2 alle 8, le sedute pomeridiane (!); proporre una riforma al regolamento, la riforma cosiddetta della ghiottina e del bavaglio, che non permettesse di discorrere più di quindici minuti e di far appelli nominali su emendamenti. S'intende tutta la vacuità di questa proposta, essendo troppo evidente che l'ostruzionismo si sarebbe posto in opera anche contro di essa; a parte la sua odiosità e la ripugnanza che dovea indubbiamente destare in un Parlamento che avea sempre rifuggito dal ricorrere a mezzi di rigore e così draconiani per contenere le discussioni, anche nei momenti più gravi e climaterici, nei limiti della convenienza e della temperanza. Nè certo mancarono in addietro uomini facili a trascorrere nei modi e nella frase; mentre gli annali parlamentari ricordano sedute tempestose, violente, alle quali nondimeno ben presto succedevano la calma e serenità abituali. Ma allora i Governi, per quanto combattuti strenuamente da ben agguerrite opposizioni, aveano l'autorità che loro conferisce non soltanto il valore personale dei componenti, ma quella altresì che deriva da un indirizzo e da un programma ben chiaro e determinato di principî e da una maggioranza compatta e omogenea intorno ai medesimi; e mai si era presentata una situazione politica e parlamentare falsa ed equivoca come la presente, derivazione diretta di tutta quella politica equivoca e falsa che da sedici anni si va perpetuando in Italia, dopo che il non mai abbastanza deplorato Depretis la inaugurava col suo dannato trasformismo, a base di persone e non di principî, di coalizioni funeste

e di transazioni inqualificabili, politica di corridoio e d'intrigo, che subordina l'azione e la condotta del Governo alle esigenze dei gruppi formanti la maggioranza e alle velleità dei loro capi. Nè, infine, va ommesso di avvertire la non felice scelta del presidente della Camera, ottima e universalmente simpatica persona bensì, ma non dotata di quelle doti che in tempi e casi eccezionali gli possono permettere di padroneggiare un'assemblea, spiegando tutta quell'energia e quell'autorità che impongono il rispetto senza provocare la reazione.

Pare, d'altronde, impossibile che non siasi saputo escogitar nulla di più e di meglio per vincere quel puerile ostruzionismo! Bastava, forse, che si fosse provveduto a eseguire gli appelli nominali sull'esempio francese e che la Camera avesse deciso, articolo per articolo, di dichiararsi in seduta permanente, come si era fatto nel '94. Ma soprattutto occorre che la maggioranza fosse rimasta compatta al suo posto, e maggioranza e Governo, anzichè starsene inerti e passivi a perdere il tempo nei corridoi o ad ascoltare con curiosità gli oratori socialisti, fossero intervenuti assiduamente, diuturnamente nella discussione, portandola all'altezza che le spettava.

Era invece un non meno puerile ricercar spedienti e gherminelle per tendere il laccio all'Estrema e poterla sopraffare nella domanda di un appello o nella chiusura della discussione. E si vedevano Governo, presidente e maggioranza andar a gara in questa poco edificante palestra.

Nella stessa questione della riforma al regolamento (che poteva esser sostituita da ben altro di più pratico) la maggioranza non ebbe animo d'insistere, e svogliatamente, che per un paio di sedute.

Così, nell'impotenza, tutta da ridere se non da piangere, in cui si erano ridotti, Governo e maggioranza finirono col battere il capo in quell'enormità che fu il decreto-legge del 22 giugno, preceduto dalla breve proroga della sessione.

*
* *

Ci voleva tutta l'ingenuità di cui sono ormai capaci i nostri uomini di Stato per supporre che la Camera avesse a trangugiare, senza dir verbo, il boccone di questo decreto, che sarebbe stato il suo completo annientamento, e che la sua mercè si sarebbe vinto l'ostruzionismo e ottenuta l'approvazione dei provvedimenti.

Dire della sua illegalità e incostituzionalità non occorre, dopo quel che ne è stato detto, non gli scomunicati dell'Estrema e neanche gli eterodossi della Sinistra costituzionale, ma i più autorevoli campioni della Destra conservatrice, e dopo che illegale lo confessò e dichiarò formalmente lo stesso presidente del Consiglio.

Esso è infatti in aperta violazione dell'articolo 3 dello Statuto, che attribuisce la potestà legislativa congiuntamente alle due Camere e al re. Nè occorre aggiunger altro.

Sino a poco tempo fa questi decreti-legge, di cui il nome stesso attesta l'ibridismo, non si usavano, sull'esempio inglese, che nella forma dei *catenacci*, per

impedire illecite e dannose speculazioni nella imminenza di riforme alla tariffa doganale. Ed era scrupolo del Governo il portarli immediatamente in Parlamento per regolarizzarne legislativamente la sanzione.

Furono i ministri Sonnino e Boselli che ne inaugurarono cinque anni or sono un vero e proprio sistema, promulgando, a Parlamento chiuso, decreti che istituivano nuovi tributi, e lasciando trascorrere più mesi innanzi di chiederne la sanzione. E in quel tempo ancora, sotto l'influenza degli stessi uomini e dello stesso indirizzo politico, abbiamo veduto il sistema esteso pure ad altre materie e aziende all'infuori della tributaria, come al servizio di tesoreria (di punto in bianco passato alla Banca d'Italia, con effetti non lievi in ordine amministrativo, economico, giuridico), e persino all'ordinamento dell'esercito.

Giova però ricordare che anche allora uomini fra i più eminenti della stessa parte conservatrice, quali Di Rudini, Colombo, Luzzatti Luigi e Prinetti, ebbero a combattere e a disapprovare aspramente sì aperta e flagrante infrazione del patto fondamentale, « fatta a posta (diceva il Luzzatti) per distruggere il senso della legalità costituzionale, che è il senso dell'ordine nella libertà »; che (asseverava alla sua volta il Prinetti) « deprime il prestigio delle istituzioni parlamentari e insegna a diffidare di quella giustizia, che nelle moderne nazioni è il fondamento solo e legittimo della sovranità ». E il marchese Di Rudini, altamente disapprovando il metodo del Governo, assolutamente contrario alle sue convinzioni, esclamava: « Entrando in quest'aula ò giurato di osservare lo Statuto del regno; nessuna argomentazione, nessuna perorazione potrà consigliarmi a mancare alla fede giurata ».

Ricordiamo ancora come non esitassero a votar contro l'ordine del giorno Cibrario, che riconosceva l'eccezionale necessità dei provvedimenti e concedeva il *bill* d'indennità, i deputati Carmine e Lacava, che ora figurano tra i ministri proponenti e firmatari *unanimi* del decreto-legge in questione. Ciò non torna a onore della loro coerenza e del loro carattere politico; ma il caso pur troppo non è raro e dimostra come ragioni d'interesse politico e personale possano più dell'evidenza e della saldezza dei principî.

Lo stesso deputato Campi, il quale siede sui banchi dove si è andata formando questa novissima scuola di politica costituzionale e legislativa, consentiva e consentì allora a dare il *bill* d'indennità, ma si professava risolutamente e onestamente avverso a coloro che, più realisti del re, aveano fatta persino l'apologia dei decreti-legge, indubbiamente esclusi dalla lettera e dallo spirito dello Statuto, nè gli sembrava contestabile la competenza dell'Autorità giudiziaria ad apprezzarne la legittimità.

Non rianderemo la discussione avvenuta ora alla Camera, quando, riaperta la sessione, nella seduta del 28 giugno, il presidente del Consiglio le presentava il famoso decreto, chiedendo che fosse rimandato all'esame di quella stessa Commissione che avea riferito sui provvedimenti e con la quale si concordarono le disposizioni del decreto. Non soltanto gli uomini di Sinistra, Zanardelli, Bonacci, Gallo e Fortis, ma quelli altresì del Centro, Branca e Fran-

chetti, e di Destra, Di Rudinì e Colombo, furono concordi nell'affermare nettamente e risolutamente due cose: la prima, che non ve n'era alcuna necessità; la seconda, ch'era atto manifestamente incostituzionale.

« C'era urgenza, c'era una necessità di adottare un provvedimento così grave (si domandava il Colombo)? Io non lo credo; poichè fu presentato il decreto di proroga, che precorre il decreto del 22 giugno, precisamente un giorno solo dopo quello in cui la Camera aveva iniziato la discussione delle modificazioni del suo regolamento. » — « L'illegalità del decreto (notava il Franchetti), è manifesta, e porta seco tutti i danni gravissimi di un atto incostituzionale, senza il corrispettivo di nessun utile pubblico. » — Alla sua volta il Branca disapprovava « l'introduzione di un sistema che oggi si adotta a proposito di questa legge, domani si potrà applicare a proposito di non so quale altra legge, di una legge di tassa (come si era già fatto), di una legge per aumento di spese militari e così via. E d'ora innanzi sarà molto facile far sorgere due o tre ostruzionisti, per poi venir fuori con un decreto. » — E il Di Rudinì, incrollabile ne' suoi convincimenti, affermava ben chiaro come si trattasse di « uno strappo evidentemente fatto al nostro Statuto fondamentale ».

In tutta la Camera non sorsero a difender l'operato del Governo che il deputato Prinetti, con quell'ammirevole coerenza che abbiamo già notato, e il deputato Sonnino, l'apostolo se non il creatore di questo sistema legislativo: entrambi i noti patroni del Gabinetto. Ma entrambi non poterono disconoscere la gravità e l'anormalità, che essi, naturalmente, come il presidente del Consiglio, cercavano di giustificare per il fatto dell'ostruzionismo (che avea costretto la Camera a consumare nientemeno che *otto sedute* nel discutere una legge tanto grave), e il bisogno, in ogni modo, della sanatoria parlamentare.

Mentre però abbiamo già veduto come l'ostruzionismo non giustificasse punto la singolare eccezionalità del provvedimento, non ci fu oratore del Governo o della maggioranza che ne trovasse la giustificazione dal lato, che più sarebbe stato importante, della necessità, dell'urgenza di sancire la legge. E infatti, per quanto concerne i diritti di riunione e di associazione, era detto e ripetuto a sazietà, da Ministero e da Commissione, e più precisamente ancora dal Guardasigilli, che, in sostanza, le disposizioni proposte non faceano che regolarizzare ciò che un po' arbitrariamente si praticava già dal Governo; e per quanto riflette la stampa, non si potrà dire certamente che vi fosse urgenza per l'ordine pubblico e per la pubblica sicurezza di sancire quell'assurdo giuridico della piena e costante responsabilità civile e penale del tipografo e di sopprimere il principio della pubblicità dei giudizi a beneficio dei farabutti.

Nè rispetto a queste e a quelle riforme si poteva affermare che ormai vi fosse il consenso della Camera, la quale in grande maggioranza avea votato il passaggio alla seconda lettura; poichè, da un canto, quel voto era circondato e condizionato da tante riserve, espresse o tacite, che non poteva equivalere, a niun patto, come un'approvazione della legge, che la Camera, poi, rimaneva sempre libera di accettare o di respingere nella seconda e anche nella terza lettura; e, dall'altro

canto, son due cose ben diverse l'approvare in massima, com'è nella prima lettura, un disegno di legge, e l'approvarne in concreto le singole disposizioni. Il dissenso intorno anche a una soltanto di esse può determinare un voto contrario su tutte; e si noti bene che nel decreto-legge in esame non soltanto tutte le disposizioni, eccettuata la prima, sono più o meno diverse da quelle formolate dal Governo e dalla Commissione, ma ve n'è una, quella dell'articolo 7, che è affatto nuova di zecca, non essendo stata in alcuna guisa, non che discussa, mai ventilata, e che, massime nel modo equivoco e insidioso con cui trovasi concepita, avrebbe per effetto di consacrare l'impunità, o giù di lì, di tutti i diffamatori, libellisti e ricattatori di cartello — e ciò senza che vi fosse proprio urgenza, e men che meno politica, di sancirla. E poi rimaneva sempre a sapere quali fossero il pensiero e il voto del Senato, ch'è l'altro, e abbastanza rispettabile, dei due corpi legislativi e che non aveva avuto modo, neanche indirettamente, di pronunciarsi in argomento.

Se pure, adunque, si potesse mai presumere, e non era fondata la presunzione, che la maggioranza della Camera volesse la legge dei provvedimenti politici, oltre al mancare il voto del Senato (che soltanto in materia finanziaria può considerarsi e passare in seconda linea), erano sempre delle incognite il suo voto e le sue risoluzioni sulle singole disposizioni del decreto — a meno che non si volesse ritenere tali la docilità e l'inerzia della maggioranza da doversi questa acconciare, in materia tanto delicata e importante, a qualunque sorta di norme e disposizioni, purchè in senso restrittivo e compressivo.

Aggiungasi ancora, a lumeggiar meglio questo lato della questione, che nè le poverissime e scarse Relazioni del Ministero e della Commissione, nè la discussione avvenuta in prima lettura, aveano convenientemente chiarito i concetti ai quali s'ispiravano le singole disposizioni e le divergenze che sulle medesime si erano avvertite o potevano facilmente avvertirsi.

Nè si venga a dire che, infine, era lasciato arbitro il Parlamento, Camera e Senato, di approvare o di respingere le disposizioni del decreto. Non era serio il dirlo. Lo stesso pretesto con cui si tentava di giustificarlo conteneva la condanna più flagrante di tale asseverazione.

Era troppo naturale ed evidente ch'esso non avrebbe che infervorato viepiù la lotta ostruzionista; e quindi la libertà della discussione non era che apparente e il termine assegnato all'esercizio della prerogativa parlamentare non era che un atto di coercizione, da cui la Camera e tutto il Parlamento non avevano potestà di liberarsi.

A tutela del cosiddetto credito e dell'autorità del Parlamento non poteva servire un'imposizione di termine che non gli consentiva di esercitare liberamente le proprie funzioni.

Quando invece il Governo portava il 22 giugno alla firma reale il decreto in questione, era più che sicuro che non sarebbe entrato in vigore alla scadenza del 20 luglio col voto del Parlamento.

* * *

Ma, nonostante la viva opposizione suscitata in tutti i settori della Camera, questa finiva per approvare, nella tornata del 28 giugno, la proposta fatta dal presidente del Consiglio di rinvio del decreto alla stessa Commissione che era incaricata dell'esame del disegno di legge sui provvedimenti politici, con la dichiarazione fatta dal detto presidente del Consiglio, confermando quanto aveano già nettamente manifestato i deputati Prinetti, Sonnino e Curioni, di dare cioè « a questo voto il significato di una *sanatoria* dell'atto del Governo ».

E qui non giova sofisticare. Quali si fossero le convinzioni e affermazioni di alcuni degli uomini che votarono la proposta del Governo, comunque possa giudicarsi la logica loro nel votarla, non può sorgere dubbio intorno al significato, così categoricamente formulato dal presidente del Consiglio, del voto. I 208 deputati che risposero *sì*, qualunque fosse e sia stato il loro apprezzamento intorno al carattere e alla portata del decreto, con quel *sì* hanno contribuito, volenti o nolenti, a dare al Governo il *bill* d'indennità ch'esso chiedeva alla fida maggioranza. Non ci sono riserve e controdeklarazioni che valgano o possano valere a infirmare il valore del suffragio di un'assemblea qual'è chiarito dall'autore della proposta che si vota, tanto più se questi sia il capo del Governo.

D'altronde, il significato della sanatoria, anche a non dirlo, era implicito nel tenore e nell'effetto della proposta, ch'era quello di prendere in esame, col tramite della Commissione, e poi di discutere il disegno di legge consistente nelle disposizioni contenute nel decreto, secondo il pensiero, l'invito, e, diciam pure, l'intimazione del Governo.

Niun dubbio, adunque, che la Camera dei deputati, col voto dato nella seduta del 28 giugno, abbia accordato il *bill* d'indennità chiesto dal Governo per il decreto del 22.

Ma, poichè alla seduta e al voto del 28 sono poi succeduti i fatti e gli scandali della seduta del 30, e successivamente, con decreto dello stesso giorno, la chiusura della sessione, e quindi il decreto del 22 non ebbe altro seguito parlamentare, rimanendo tal quale il suo ultimo art. 10, che lo manda senz'altro in esecuzione col 20 luglio, viene in acconcio di chiedere se tale sanatoria della Camera abbia conferito al decreto quella legalità, quella legittimità di cui à mestieri per poter essere debitamente osservato ed eseguito.

Se noi dovessimo prender norma assoluta dall'Inghilterra, culla e maestra del regime parlamentare, il *bill of indemnity* non dovrebb'essere, nella forma e nella sostanza, che una legge, come dice l'espressione medesima, la quale si propone e si vota al pari di ogni altra legge, col concorso di entrambe le Camere e che dalle altre leggi differisce in questo soltanto, che, invece di provvedere esclusivamente per l'avvenire, provvede anche per il passato, provvede a dar sanzione legislativa e legittimità ad atti del Governo che non l'abbiano e che non l'avevano.

E quindi il voto della Camera del 28 giugno non sarebbe che un mezzo *bill*, un voto senz'effetto alcuno, perchè non susseguito dal voto del Senato.

Il concetto e la pratica inglesi sono costituzionalmente correttissimi. E ciò dovrebbe essere anche per noi un logico corollario di quel fondamentale art. 3 dello Statuto, che attribuisce a entrambe le Camere, in concorso col re, la potestà legislativa: si tratti di una modificazione per l'avvenire o di una deroga eccezionale per il passato, la legge, o quella tale risoluzione che tien luogo di legge, qual'è il *bill* d'indennità, dovrebbe raccogliere il suffragio di entrambe le Camere.

Lasciamo anche andare che nelle circostanze, nelle materie e nei termini in cui fu dettato il nostro decreto, non vi sarebbe barba di Governo in Inghilterra che fosse per ottenerne la sanatoria in Parlamento.

Ma nella tradizione e nella pratica italiana il *bill* d'indennità non è una legge: esso assume soltanto il carattere di una mozione o voto politico che una sola delle Camere, quella dei deputati, suol dare riguardo a un atto illegale o incostituzionale compiuto dal Governo.

Vediamo però quali ne siano gli effetti.

Innanzi tutto, ed è questa la necessaria premessa di ogni sanatoria di tale specie, ciò porta il pieno riconoscimento da parte del Governo che lo chiede e della Camera che lo concede l'irregolarità e, nel caso nostro, l'incostituzionalità dell'atto. Ma già questa l'aveva esplicitamente ammessa lo stesso presidente del Consiglio.

Considerato poi in sè stesso, il voto della Camera non può aver che un solo effetto, quello che discende dal carattere suo proprio e dall'unilateralità del corpo deliberante: un effetto, un valore, come dicevamo, esclusivamente politico. Poichè la Camera dei deputati è assemblea legislativa e assemblea politica, secondo la diversa indole e il diverso oggetto delle sue deliberazioni. È assemblea essenzialmente legislativa quando discute e delibera su disegni di legge, di cui il Governo deve curare e i cittadini adempiere l'osservanza; è assemblea propriamente politica, nello stretto senso della parola, quando discute e delibera sull'andamento generale della pubblica cosa, sulla condotta del potere esecutivo e dei suoi funzionarî, e sopra ogni altro punto di massima delle funzioni dello Stato, procedendo e deliberando singolarmente.

Così è che il nostro *bill* d'indennità, che non à e non può aver carattere ed effetto legislativo, à carattere ed effetto esclusivamente politico. Il deputato Bonacci era stato poco lontano dal proporre la messa in istato d'accusa del Ministero Pelloux per il fatto del decreto incostituzionale, e se non formulò la proposta, ciò fu probabilmente soltanto nella pratica considerazione che avrebbe fatto opera assolutamente vana. Al contrario, la maggioranza della Camera volle sanare l'operato del Governo, essa che, se una collettività può esser imputabile di qualcosa, doveva pur chiamarsi a rispondere della situazione imbarazzata e imbarazzante in cui l'assemblea erasi ridotta. Era il rovescio della medaglia della messa in istato d'accusa; era una *ratihabitio*, una specie di benessere per l'atto compiuto nella sua forma estrinseca, nella sua indole e importanza politica. Ma

da questo al riconoscere la validità del contenuto, al convalidare l'essenza intrinseca, ci corre, e parecchio.

La Camera avrebbe potuto respingere la proposta del rinvio alla Commissione, e con ciò la sanatoria del decreto. Sarebbe stato tale atto di disapprovazione dell'operato ministeriale, che, oltre a porre nel nulla il decreto, come desiderava il deputato Bonacci, e con lui tutta l'Opposizione, seguendo il pensiero di Zanardelli, che strenuamente sosteneva « non poter la Camera sanare, non poter assolvere questa flagrante violazione dello Statuto », avrebbe costretto il Gabinetto ad andarsene. Ma, sia per una malintesa tolleranza, spinta allo scetticismo, delle infrazioni statutarie, sia per connivenza nell'operato ministeriale, sia perchè, come si espressero nettamente i deputati Di Rudini e Colombo, comunque non teneri del Gabinetto, non si voleva tuttavia provocare in quei momenti una nuova crisi, fatto sta che il partito della sanatoria ebbe una settantina di voti di maggioranza. Lo che tuttavia non escludeva, come avea già avvertito il Campi nel '95, che la questione di costituzionalità dell'atto rimanesse pienamente salva.

Questo è il punto sul quale conviene intendersi bene, e che ci pare non ammetta equivoci e sottintesi.

Altra cosa è la sanatoria dell'operato del Governo, altra l'approvazione del decreto. Se le due cose equivalessero, non ci sarebbe stato mestieri accingersi a discutere le disposizioni contenute nel decreto, come si dovea cominciare a fare il 30 giugno e seguenti. La Camera da sè sola non poteva convalidare il decreto; poteva soltanto, come à fatto, dire al Governo: io vi assolvo, politicamente, per il vostro atto illegale, e torniamo pure a discutere i provvedimenti, ma della sorte loro in concreto ne parleremo poi; io, Camera, consento soltanto che, nonostante l'incostituzionalità della forma con cui mi vennero ripresentati, se ne ricominci la discussione, e nel tenore con cui sono stati consegnati nel decreto.

Il voto della Camera, anzi, come già le dichiarazioni del Governo e dei maggiori del partito ministeriale, si fondavano, giova ripeterlo, sul presupposto di questa loro incostituzionalità.

E non è qui tutto.

Poichè con la presentazione alla Camera di quel documento esso cessava di aver quel carattere che gli era stato impresso con la sua sanzione — bene o male ispirata che fosse non importa — cioè di tener luogo di legge. Per quanto si voglia essere larghi in materia, non si può che ammettere la temporaneità affatto precaria del carattere e dell'efficacia legislativa in un atto di questa specie. E poi lo dice lo stesso articolo 10 del decreto di cui trattasi, imponendo al Governo la sua presentazione « per la conversione in legge ». Sino al 28 giugno, adunque, esso poteva, per chi l'avea promosso e sancito e per chi vi s'acconciava, considerarsi legge; come avrebbe potuto sostenersi tale anche più avanti, qualora, in forza di altri eccezionali eventi il Parlamento non si fosse potuto convocare il 28, e se ne fosse ancora prorogata o chiusa la Sessione. Ma quando il 28 giugno il

Governo ne faceva la presentazione alla Camera, e la Camera non solo ne prendeva atto ma lo mandava in esame a una sua Commissione, per poi discuterne le disposizioni, e ciò sulla proposta dello stesso Governo, il decreto perdeva ogni carattere di legge, per assumere quello soltanto che à e può avere un insieme di disposizioni sottoposte alla discussione e al voto del Parlamento, cioè di un mero disegno di legge.

Sarebbe strano in verità che un medesimo atto potesse avere a un tempo due caratteri, due effetti opposti e contraddittorî, ossia di legge in progetto, da una parte, e di legge sancita e promulgata, dall'altra!

Nè si dica che in questo modo si verrebbe a render vano il contenuto e il fine del decreto e a renderne irrisoria la sanzione. Non vi è dubbio: è tutt'un assurdo che ne vien fuori. Ma di chi la colpa?

Quando adunque nel giorno 30 giugno, in seguito al pugilato avvenuto nell'emiciclo dell'aula, pugilato ch'ebbe la sua causa occasionale nel deliberato proposito dell'Estrema di perseverare a oltranza nell'ostruzionismo e di valersi sino all'ultimo dei diritti che, bene o male, le accordava il regolamento, e per causa determinante il diniego presidenziale, regolamentarmente arbitrario, di un appello nominale, l'ordine precipitosamente dato dal presidente di procedere alla votazione di alcune leggi e la più precipitosa corsa dei deputati del Centro, con a capo il Sonnino, a eseguire tale votazione, per impedire violentemente che il reclamato appello nominale avesse luogo; quando, in seguito a tali deplorabili incidenti, ad attenuare e paralizzare i quali nè Governo, nè presidenza, nè maggioranti della Camera fecero nulla di quanto si suol fare in consimili increscevoli emergenze, ma si ebbe la disinvoltura di riaprire la seduta, che dovea immancabilmente esser turbata da altri guai; quando, dopo tutto ciò, il Governo credette essere venuto finalmente il momento di liberarsi da tutti codesti imbarazzi parlamentari che si era andato, certo inconsciamente, creando e moltiplicando, ma con tutte le apparenze di un meditato proposito, e mandò fuori il decreto che chiudeva la sessione, l'altro decreto del 22 giugno venne a trovarsi nella posizione più falsa che possa immaginarsi.

Non possiamo dubitare un istante che il Governo non fosse (e forse vi è rimasto ancora) nella convinzione che il decreto del 22 giugno, con la sanatoria concessagli dalla Camera, tenesse luogo di una vera e propria legge; e se così non avesse pensato, non avrebbe certamente condotto le cose al punto da ritenersi autorizzato a chiudere la sessione. Ma, torniamo a ripeterlo, la sanatoria è stata data al Ministero, non al decreto, il quale rimase come coloro che son sospesi, tra il cielo e la terra; mentre la sua semplice presentazione alla Camera lo avea del tutto esautorato. Poichè le condizioni della sua esecuzione, per lo stesso suo art. 10, erano e sono due: il termine del 20 luglio, la conversione in legge per opera del Parlamento. Ora, per quanto giunga l'alba del 20 luglio, se il Parlamento si chiuda, come si è chiuso, non solo non si avvera la seconda condizione, ma se ne rende impossibile la realizzazione, e quindi, in forza di quanto esso medesimo dispone, non può più aver vigore di legge.

Il Governo à corso un po' troppo nel chiuder la sessione. Perchè il decreto fosse approvato non bastava il *bill* d'indennità della Camera dei deputati; ma occorreva che la Camera stessa e poi anche il Senato, che per qualche cosa ancora deve contare, lo prendessero in esame, lo discutessero e l'onorassero del loro suffragio, pur passando sopra, come la Camera avea deciso di fare, sulla scappatella incostituzionale del Governo. E invece, con la chiusura della Sessione, il decreto, che era già decaduto come presunta legge, cadde anche come progetto di legge.

Così adunque come stanno le cose, rimane perfettamente accertato che, nonostante la presentazione del decreto alla Camera e la sanatoria da questa accordata, e anzi per il fatto medesimo della presentazione e della sanatoria, il decreto 22 giugno non à e non può aver alcun valore legale e giuridico.

E ora la parola alta, serena e sovrana alla magistratura d'Italia.

* * *

Vi fu un tempo in cui si dubitava e contestava vigorosamente che l'Autorità giudiziaria avesse potestà di sindacare la legittimità degli atti del Governo, si chiamino ordinanze, decreti o regolamenti. Ma la tesi affermativa finì con l'aver la dovuta prevalenza, e un insigne magistrato, di cui eran pur note la timidezza estrema del carattere e l'irrisolutezza singolarissima dell'animo, l'Auriti, concludeva: « È fuori di contestazione l'alto ufficio che spetta alla magistratura di concedere o negare la sanzione giuridica agli atti del potere amministrativo o politico, secondo che adempiono o disdicono il comando della legge. È questa una delle condizioni essenziali dei Governi liberi, la sola che può serbare la divisione dei poteri e tutelare il diritto offeso, chiunque ne sia l'offensore. »

E in questo senso si ebbero notevoli responsi in materia di testi unici di leggi e di decreti e regolamenti concernenti le polveri piriche, le ferrovie, i magazzini generali, il macinato, la sanità pubblica e via dicendo.

In base a questi concetti sembrerebbe che la potestà di apprezzamento e di sindacato dell'Autorità giudiziaria non dovesse aver altri confini se non in quella che è la legge generale, fondamentale e costitutiva di tutti i poteri, ossia lo Statuto, da cui si dipartono e a cui devono convergere, come altrettanti rami rispetto al tronco comune, tutte le branche della patria legislazione. Poichè, se all'Autorità giudiziaria si riconosce la potestà di sindacare la legittimità di un regolamento amministrativo in relazione a una legge dello Stato, non si saprebbe comprendere perchè non le si dovesse riconoscere il diritto e il dovere di appurare la legittimità di un decreto e anche di una legge in relazione a quella che è la legge di tutte le leggi e l'osservanza della quale dovrebb'esser anche più sacra e inviolabile.

« Il potere giudiziario, diceva un altro luminare della magistratura italiana, il De Falco, si trova costituito giudice necessario della legittimità degli atti di tutti i poteri attivi, e custode dei legittimi confini delle rispettive loro attribuzioni. »

Nè diversamente opina l'attuale esimio presidente del Consiglio di Stato, senatore Saredo: « Il principio è che le leggi sono sempre costituzionali; quindi si potrà discutere della costituzionalità di regolamenti e atti di Governo, ma non di leggi. Senonchè il principio non è così assoluto da non ammettere eccezioni, e fra queste quella di una legge non votata, sancita e promulgata dai poteri cui spetta l'ufficio legislativo. » In questo caso, che è poi quello in disputa, la questione non riguarda tanto la *costituzionalità*, quanto la stessa *esistenza* della legge. « Nessuno negherà, osservava bene l'Orlando, che il magistrato, prima di applicare una legge, debba verificare se essa abbia giuridica esistenza, e, quindi il concorso di quegli elementi *formali* onde tale esistenza consta. Ora, una legge che non emana da quegli istituti che a ciò sono ordinati, non è *legge*; il magistrato, quindi, non deve applicarla. »

Ma, anche prescindendo da ciò, e in rapporto alla legittimità di un atto del Governo, due riserve son venute facendosi: quando si tratti di espressa e speciale delegazione del potere legislativo, e quando si tratti di una suprema necessità di Stato.

Nel primo caso si pretese che al solo mandante spetti approvare o disapprovare l'opera del mandatario: ciò che però la giurisprudenza della S. C. non ammise in via assoluta, riservandosi il diritto, in mancanza di una *ratihabitio* parlamentare, di accertare l'estensione dei poteri delegati.

Nella seconda ipotesi, non mancarono scrittori e giudicati che si fecero a propugnare un potere legislativo sconfinato, equivalente nulla meno che all'antica *ragion di Stato*, rimodernata sotto la veste del *diritto di necessità*. E parve che in questo senso assoluto e incondizionato si pronunziasse la Corte di cassazione di Roma con un giudicato che il deputato Sonnino non trascurò di ricordare alla Camera e che fece poi il giro dei giornali ministeriali.

È bene ricordare la fattispecie di quel giudicato. Nel '61 il Governo proponeva di estendere a tutta Italia, fra l'altro, le regie patenti sarde del '36 e decreti successivi che ingiungevano ai Comuni l'obbligo delle somministrazioni militari; ma alla Camera sembrarono troppo gravose le disposizioni, e ne concesse un'applicazione soltanto provvisoria, sino al 16 giugno '62, invitando il Governo a presentare nel frattempo un disegno di legge che ne mitigasse la gravità. Essendo però sopraggiunto il termine senza che il disegno fosse presentato, il Governo chiese e ottenne una proroga della legge del '61 sino a tutto il '62. E non riuscendo ancora a concretare le nuove norme (!), nel 27 novembre '62 il Ministero chiedeva nuova proroga a tempo indeterminato, finchè cioè non fosse approvata la novella legge. In quel mentre però le condizioni parlamentari gravissime determinarono la caduta del gabinetto Rattazzi, cui succedeva il gabinetto Farini (8 dicembre '62), con la conseguente proroga della sessione parlamentare (21 dicembre), riaperta soltanto il 28 gennaio '63. Ciò pose il Ministero nell'opportunità, se non necessità (perchè con due o tre mesi di sospensione della legge non sarebbe andata in rovina l'Italia!) di ricorrere a un provvedimento eccezionale che facesse rimanere in vigore la legge del '61, e fu un

decreto 25 dicembre '62, nel primo articolo del quale veniva riprodotto il disegno di legge del 27 novembre '62, che stabiliva la suaccennata proroga a tempo indeterminato, e nel secondo si prescriveva la presentazione del decreto stesso al Parlamento per esser convertito in legge.

Accadde poi che il decreto andasse nel dimenticatoio — convien proprio dire così, dacchè non v'era alcuna ragione politica per non tenerlo presente — e che della sua presentazione al Parlamento non se ne parlasse più. Così le cose andarono innanzi, come molte altre del nostro benedetto paese, alla meglio, applicandosi le disposizioni del decreto, già entrate nelle consuetudini del paese, come se fossero disposizioni di legge; finchè avvenne che due cittadini di Empoli, nel corso dell' '87, avendo scoperto le origini sporadiche del decreto, credettero bene di opporsi a un'ingiunzione con la quale il sindaco di quel Comune chiedeva il rimborso della spesa occorsa per alloggiare due ufficiali che quei due avevano ricusato di ospitare. Il pretore di Empoli e il Tribunale di San Miniato fecero buon viso alle ragioni dei due empolesi; ma non così la Corte di cassazione di Roma, innanzi alla quale arrivò da ultimo la causa. Essa ritenne (sentenza 18 dic. '88: *Corte Suprema*, XIII, 884) che « una invincibile necessità di fatto, che diventa suprema ragione di diritto », costituisce « il fondamento di quella potestà straordinaria del re, che personifica il potere esecutivo, . . . d'emettere decreti reali convertibili in legge », trovando che, se il principio non è scritto nello Statuto, « da ciò non si può trarre argomento a negarlo », chè, se non vi è scritto, « anzi lo esplica e lo compie . . . perchè nella vita quotidiana di uno Stato . . . vi à sempre un imprevisto che sfugge a ogni legge e soprattutto a quella più generale che deve governare tutto uno Stato ».

Ecco, a noi queste necessità imprevedute e imprevedibili non sembrano neanche verosimili; e tanto meno quella di cui si tratta. Fu ben detto che in uno Stato saviamente ordinato nessun avvenimento può e deve sorprendere il legislatore; o, altrimenti, devesi prevedere anche l'imprevedibile, armando il Governo, come fanno alcune Costituzioni, con una delegazione permanente condizionata. Ove ciò non siasi fatto, deve intendersi che non siasi voluto fare; ed è un curioso modo di completare e di esplicare lo Statuto quello escogitato dalla C. S. di Roma dell' '88, con l'attribuirgli una delegazione che non si è mai sognato di dare.

D'altronde, queste circostanze imprevedibili, che facciano sorgere il preteso diritto di necessità, non possono che riferirsi o ad avvenimenti fisici (inondazioni, terremoti, uragani, epidemie o altri disastri), che ànno poi una vicenda costante, e sarebbe una vacuità proclamare a loro riguardo l'impotenza della legge; o sono crisi finanziarie, economiche, agricole e sociali, e sono anch'esse prevedibilissime, comprese le rivoluzioni, le sommosse e altri turbamenti dell'ordine pubblico, tanto che il legislatore ne prevede persino le forme più acute; e se non le prevede, è ripugnante a ogni logica civile e giuridica che l'imprevidenza del legislatore (come nel caso delle somministrazioni militari!) serva a coprire gli arbitrî o le negligenze del Governo e a conferirgli diritti e potestà che scuotono le fondamenta della Costituzione.

Erigere a ragion di Stato il diritto di necessità equivale distruggere il patto plebiscitario e attribuire al potere esecutivo il diritto al colpo di Stato, che di ricambio dovrebbe ammettere nel popolo il diritto alla rivoluzione. È una vera e propria anarchia di Governo.

Ma nella stessa sentenza dell' '88 la C. S. volle temperare l'esorbitanza della tesi, e distinse fra « un decreto reale su materia legislativa, emesso *senza che concorra l'urgenza* e senza riservarlo al Parlamento » e « il decreto reale con espressa riserva, e *reclamato da una necessità di circostanza* », poichè, se nel secondo caso il Governo opera legittimamente, nel primo caso « la violazione dello Statuto è flagrante e assoluta, il potere esecutivo si fa potere legiferante e la censura a codesta specie di decreto reale si risolve in Parlamento in questione di potestà ».

È bensì vero che più innanzi, dopo aver invocato la *giurisprudenza* parlamentare inglese e francese e la *legislazione* tedesca (che suffragano precisamente la tesi opposta...), spiega meglio la sentenza come tale potestà di scandaglio debba spettare soltanto alle Camere: « si à allora come una litipendenza (!) legislativa, su cui ogni potere inferiore (inferiore la magistratura?!) non à da interporre o anticipare un giudizio ». Ma, a prescindere che allora ogni distinzione è vana innanzi al voto insindacabile del Parlamento, ciò non toglie che tale estremo dell'urgenza sia riconosciuto; mentre ad ammetterne la valutazione da parte del giudice, e fuori affatto da ogni preoccupazione politica, basta un po' più di considerazione dell'ufficio e dell'alta dignità della magistratura, che sarebbe esautorata ove si ritenesse possibile che alcun fatto umano e sociale avesse a sottrarsi al suo apprezzamento e che col pretesto dell'indole politica vi si potessero sottrarre gli atti del Governo. D'altronde, se codesto estremo deve concorrere perchè il provvedimento sia legittimo, chi mai ne deve giudicare, se il Parlamento sia rimasto muto, o, come nel caso della lite di Empoli, non sia stato neanche interrogato, ovvero, come nel caso nostro, lo sia stato solo per metà, ossia in linea di mera sanatoria politica?

Secondo quella medesima sentenza, adunque, la legittimità, e quindi l'osservanza di un decreto-legge, deve essere subordinata alla sussistenza della necessità in cui si trovava il Governo di provvedere, in mancanza della legge.

E allora si dica se nel caso concreto il Ministero si trovasse e potesse pretendere di trovarsi, sia intrinsecamente, per l'indole delle materie e delle disposizioni emanate, sia estrinsecamente, per le condizioni del Parlamento, da esso provocate ed esagerate, e nel tempo in cui il Parlamento era aperto, nella necessità, nell'urgenza di emanare per decreto provvedimenti di quella specie, che non àno poi alcuna parentela con ciò che può costituire argomento, nella pretesa imprevedibilità di straordinarie circostanze, di un diritto di necessità. E ciò sempre nell'ipotesi che ci troviamo al cospetto di un vero decreto-legge!

Qui però non finisce la giurisprudenza della C. Suprema. Alla singolarissima necessità causata dall'imprevidenza governativa in materia di somministrazioni militari, sopravvennero i casi delle sommosse popolari, che indussero il Governo

alla proclamazione degli stati d'assedio, con la conseguente funzione dei tribunali militari di guerra, non preveduta e quindi non ammessa dalle nostre leggi, anzi implicitamente esclusa dall'articolo 71 dello Statuto. E allora, specialmente nel '94, per i condannati della Lunigiana e della Sicilia, si fece di nuovo la questione della costituzionalità dei provvedimenti.

« Data la necessità — *suprema lex* — diceva il senatore Pascale, porre la questione è lo stesso che risolverla. » Nondimeno, anche in questo riguardo la C. S. non ammetteva in un modo assoluto e incondizionato la potestà governativa di legiferare per urgenti necessità di Stato. Ben vero che rispetto alla questione della necessità la C. S. nelle sentenze del '94 (specialmente quella 19 marzo, su ricorso *Gattini e Ricci: Riv. Pen.*, vol. XXXIX, pag. 469) procedette anche più spedita che non avesse fatto nella sentenza dell'88: « della necessità di cotal provvedimento — disse — ossia dell'equivalenza del pericolo ipotizzato da quelle disposizioni col pericolo suscitato dai fatti del Carrarese, non è tema che si possa discutere innanzi all'Autorità giudiziaria, e il potere esecutivo ne dà conto cui spetta ». « Ma — soggiungeva — dallo Statuto non è nè esplicitamente nè implicitamente fatto divieto assoluto al potere esecutivo, sotto la responsabilità ministeriale, di estendere, in casi di *urgente necessità*, talune leggi dello Stato, *già esistenti* in previsione di casi eccezionali, a certi luoghi e a certe persone che si trovino in condizione analoga a quella nella legge esistente preveduta. » — Non solo quindi è richiesta la necessità e urgenza del caso, di cui si vuol lasciar arbitro il Governo (ed è già molto!), ma il provvedimento non può consistere che in una estensione di una legge esistente e legittima a casi e situazioni analoghe: occorre cioè, come diceva la stessa sentenza che, « dato per *necessità* il diritto di difesa, questo diritto debba essere *legittimamente* esercitato »; ed è sull'indagine di questa legittimità che l'Autorità giudiziaria, nei responsi della Suprema Corte, intendeva di riservare pieno e incontrastato il diritto.

Le sentenze sui giudicati militari del '98 non si occuparono che di sfuggita della questione, poichè gli stati d'assedio dello scorso anno oltre al *bill* d'indennità della Camera, ebbero la sanzione della legge del 17 luglio, che espressamente li confermava e manteneva. Però anche in queste ultime sentenze (*Riv. Pen.*, vol. XLVIII, pag. 365 e 372) non si escludeva la potestà dell'Autorità giudiziaria di sindacare la legittimità dell'atto del Governo, che si giustificava adducendo che « la salute della patria è la suprema legge per tutti ».

Ma, in un senso o nell'altro, riservandosi o meno il diritto nel magistrato di appurare se il provvedimento abbia per base una necessità di Stato, o se abbia un fondamento e un addentellato nella legislazione vigente, rimane assodato che la nostra stessa magistratura si ritiene nel pieno diritto e dovere di ricercare e di accertare la legittimità e costituzionalità degli atti e provvedimenti ministeriali: ciò che del resto le è espressamente riconosciuto dalla legge 20 marzo '65, che abolì il contenzioso amministrativo, e da quella 31 marzo '77, che deferì al potere giudiziario la risoluzione dei conflitti.

E sarebbe poi assurdo (chechè ne possa pensare l'estensore della sentenza dell' '88) che, mentre nei paesi, come l'Austria, nei quali è costituzionalmente attribuita la facoltà legislativa al Governo, in circostanze d'urgenza e a Parlamento chiuso, essa è subordinata a condizioni determinate e al sindacato dell'Autorità giudiziaria, in Italia tale facoltà, che non è scritta nella Costituzione, potesse essere così sconfinata da non aver limiti di tempo, di materia, di circostanze e controlli di sorta, tranne che in base a meri e infidi criterî politici.

Devesi invece ritenere che il nostro diritto pubblico, più liberale però della stessa legislazione americana, che à costituito un'apposita Corte giudiziaria per giudicare della costituzionalità delle leggi e degli atti di Governo, deferisce al potere giudiziario in genere codesta suprema potestà.

È lo stesso principio che vige in Inghilterra, la culla e il santuario delle franchigie parlamentari e d'ogni libertà civile. Ivi non si ammettono eccezionali facoltà legislative del Governo (se lo tenga bene a mente l'egregio estensore della sentenza dell' '88) che per momentanee necessità finanziarie, sotto la forma dei ricordati *catenacci*, o come provvedimenti singoli ed egualmente momentanei, seguiti immediatamente dalla convalidazione parlamentare. Pur testè un membro di quella Camera dei comuni chiedeva conto al Governo della legalità di certa disposizione regolamentare emanata dal potere esecutivo; e il sottosegretario di Stato per l'interno gli rispondeva breve breve esservi un solo modo per accertarsene: rivolgersi al magistrato.

È la magistratura che in uno Stato libero e civile à il còmpito di mantenere l'equilibrio fra tutti i poteri dello Stato: e se questa, nel timore di perturbare la pubblica amministrazione, di scuotere l'autorità del Governo, avesse a consacrare lo stato di fatto, qualunque esso fosse, verrebbe meno al suo còmpito, e convertendosi in istrumento del potere esecutivo, toglierebbe alla compagine e all'organismo della nazione il più delicato suo congegno, l'anima sua vitale, toglierebbe al popolo ogni fiducia nella giustizia e nelle istituzioni e preparerebbe lo sfacelo del paese.

Alla Camera fu citata l'autorità dello stesso ministro Guardasigilli, del senatore Bonasi, che in quel pregevole suo libro sulla magistratura strenuamente sostenne la sovranità di questa nell'apprezzare la legalità e costituzionalità degli atti del Governo; e neppur qui vogliam privarci di sì autorevole ausilio. Egli infatti riassumeva il suo dire in argomento affermando che « la condizione suprema, essenziale, imprescindibile del libero reggimento è che il potere giudiziario sia posto in grado di proteggere e vendicare il diritto, sempre, contro ciascuno e contro tutti, e *specialmente contro le esorbitanze del potere politico*, le violenze e le cupidigie delle fazioni ». E confidiamo che, da Ministro della giustizia, non venga meno a sì provvidi e savî principî e più che mai reputi suo onore e orgoglio questa sovranità della magistratura, che è, per dirla ancora con le sue parole, « il supremo baluardo delle pubbliche libertà ».

Alla magistratura italiana, pertanto, mostrarsi degna dell'altissima sua funzione, rivendicare l'indipendenza e il sommo impero che le spettano in un

paese civile e libero, e dire se possano aver forza e autorità di legge le disposizioni di un atto del Governo, che, senza la giustificazione di alcuna necessità, senza il voto del Parlamento, con disposizioni impreparate, improvvisate e anche tecnicamente insufficienti, mira a sovvertire i cardini della nostra legislazione in ciò che tocca più da vicino le libertà civili e politiche, i codici e le leggi fondamentali dello Stato, di un atto, infine, che per fatto medesimo del Governo che lo presentava al Parlamento e rendeva poi a questo impossibile discuterlo e approvarlo, perdeva ogni eventuale, per quanto arbitraria e precaria, efficacia legislativa. Noi siamo certi, concluderemo con Giuseppe Zanardelli, « che la magistratura italiana rammenterà, come à rammentato sempre la magistratura inglese, come rammentò assai spesso la magistratura francese, che essa deve essere il maggior usbergo, l'egida maggiore delle libertà della nazione », e, aggiungiamo, dello stesso ordine sociale, che à e deve avere per sua base immancabile l'ordine giuridico.
