

LA QUESTIONE DEL GIURAMENTO

Che coloro i quali vogliono divenire funzionari dello Stato, possano dallo Stato stesso, prima di immetterli nell'esercizio del loro ufficio, essere richiesti di giurare fedeltà e ossequio all'ordinamento politico vigente e alle istituzioni nelle quali s'incarna, non mi pare contestabile in alcun modo.

9) Nessuno è obbligato a divenire funzionario pubblico e chi vuole godere piena libertà di opinione e di azione e rivolgere l'esercizio di questa magari contro la forma attuale dello Stato, non ha alcun diritto di dimandare a questo impieghi e mezzi di sussistenza, nè lo Stato è obbligato a concederli. Lo Stato moderno, che è giuridico per eccellenza, garantisce a tutti i cittadini, qualunque sia il loro modo di pensare, i diritti sgorganti dal concetto della libertà e dell'eguaglianza civile e politica e in ciò sta la ragione e la prova della differenza sua dallo Stato antico e medioevale, anche quando questi erano liberi; ma certamente non può confidare parte della sua potenza a persone che se ne servano contro di lui e ha il diritto di assicurarsi che realmente coloro che desiderano essere suoi agenti o suoi istrumenti non abbiano questa intenzione. E non v'è mezzo migliore del giuramento per riuscire a ciò, rispettando la libertà dei cittadini e la loro eguaglianza giuridica. Perchè senza di esso, lo Stato, per istinto di conservazione e difesa, dovrebbe pur sempre cercare modi indiretti e nascosti per assicurarsi della fedeltà dei cittadini aspiranti a divenire suoi funzionarii; le indagini poliziesche, gl'ingrighi partigiani assumerebbero un'importanza decisiva, con quanto danno della cosa pubblica non v'ha chi non veda. L'arbitrio, che ora si lamenta prevalente, diventerebbe veramente la regola e nei

ministri sarebbe scusato dalla necessità di tutelare l'ordine pubblico e l'integrità dello Stato. L'amministrazione diventerebbe assai più partigiana di quello che ora non sia, e i rimedii per guarirla non si potrebbero trovare con molta facilità.

Il giuramento è una manifestazione solenne di ossequio alle istituzioni ed alle leggi vigenti che assicura lo Stato delle rette intenzioni di colui che aspira a diventare suo funzionario, intendendo il giuramento nella sua formola generale e non nelle speciali forme che possono essere richieste dai singoli uffici. L'ossequio alle istituzioni e alle leggi è supposto sempre in tutti i cittadini, è supposto a buon diritto vivo e intenso e senza restrizioni in chi aspira e dimanda un impiego retribuito dallo Stato, onde il giuramento in questo ultimo caso non è che la espressione solenne di questo ossequio che il postulante deve sentire. Sarebbe contrario alle regole più elementari dell'onestà l'ammettere che si possa essere impiegato retribuito d'una persona o d'un istituzione che si vuole o combattere o distruggere; chi ciò facesse nell'ambito della vita privata o sociale sarebbe disprezzato da tutti, ora non v'è alcuna ragione di scusare un consimile fatto nella vita pubblica o politica, perchè le sanzioni della legge morale valgono per qualunque condizione in che si possa trovare un individuo. Quindi l'obbligazione morale di prestare ossequio alle istituzioni e alle leggi dello Stato, sgorga non dalla prestazione del giuramento, ma è anteriore ad essa rimontando alla data in che si è cercato o si è voluto l'impiego; in modo che se per circostanze speciali il giuramento non potesse essere prestato, o anche non fosse richiesto dalla legge, essa sussisterebbe in modo pieno e intero. — Questo abbiamo voluto dire per fissare bene il valore del giuramento, il quale è puramente formale, perchè implica la confessione solenne d'un obbligo che si è già assunto in precedenza, non crea l'obbligo stesso; onde chi, trovandosi funzionario dello Stato, rifiutasse di prestare il giuramento prescritto, certamente in modo implicito verrebbe a rifiutare l'impiego che aveva assunto in precedenza, ma per gli atti già compiuti egli rimarrebbe obbligato oltre che dinanzi alla legge positiva anche dinanzi alla propria coscienza, e il rifiuto del giuramento annunzierebbe in lui un mutamento repentino d'opinioni e di condotta. Adunque l'ossequio alle istituzioni e alle leggi è supposto in tutti quelli che assumono di

servire lo Stato in qualsiasi qualità come funzionarii, il giuramento non è che l'affermazione solenne di quest'obbligo, il quale esiste in precedenza e in modo indipendente dalla formalità di esso. Ora come contravviene in modo gravissimo alla legge morale chi manca a un giuramento prestato, contravviene ad essa nello stesso modo il funzionario pubblico il quale manchi a quegli obblighi dei quali il giuramento è affermazione solenne, e non giova che a scusare la mancanza egli alleggi di non aver dato il giuramento voluto dalla legge. Alcuni che ammettono essere il giuramento una semplice formalità, traggono da ciò la conseguenza che esso può esser prestato a cuor leggiero, cioè avendo l'intenzione di non osservarlo, e con ciò si vuole arrivare a dire che si può essere a un tempo funzionarii giurati dello Stato e fare atti contrarii alle istituzioni dello Stato stesso, senza incorrere in una responsabilità maggiore di quella che incombe ai semplici cittadini. Ora questa opinione è non solo contraria alla morale e implica in sè una di quelle restrizioni mentali che fecero esecrata e disprezzata in tutto il mondo civile una potentissima associazione religiosa, ma è anche direttamente contraria al retto senso giuridico e a tutti i concetti che regolano la pubblica amministrazione. Il giuramento è una formalità, ma suppone un'obbligazione anteriore già accettata interamente, la quale non trae vita da quella formalità bensì a quella dà vita e vigore e sussiste indipendentemente da essa, in modo che il dichiarare priva di fondamento la formalità non distrugge il valore dell'obbligazione, la quale importa riconoscimento e ossequio alle istituzioni e alle leggi dello Stato.

Se per ipotesi si abolisse l'obbligo del giuramento, coloro che volessero essere funzionarii dello Stato assumerebbero nel medesimo modo che adesso il dovere morale, che trova sempre sanzioni speciali nell'ordine giuridico, di non fare o dire o incitare altri a fare e dire cose che offendano la sovranità dello Stato e gli istituti e le persone in che s'incarna, anzi hanno il dovere di rispettarli e di concorrere a che siano rispettati da tutti, anche al di fuori degli obblighi speciali del loro ufficio.

Non è interesse di alcun partito l'abbassare il livello della moralità pubblica e privata, l'insegnare e il persuadere la teoria che si può essere funzionarii pagati d'un governo e nello stesso

non
giuramento

tempo combatterlo è opera immorale della quale può avvantaggiarsi momentaneamente e a scopo di distruzione un partito, ma che gli scaverà un abisso sotto i piedi quando divenga vittorioso e voglia consolidarsi.

Molto più grave è poi l'insegnare il disprezzo del giuramento, in quanto che questa forma solenne di promessa è tradizionale ne popoli, e senza confondere e sovvertire le basi stesse della morale naturale non se ne può sradicare il rispetto e l'obbligo d'osservanza.

Però si può osservare che v'è una categoria numerosissima di funzionari pubblici, i quali volontariamente non si sarebbero forse messi in dipendenza dello Stato, ma vi sono stati costretti dallo Stato stesso, voglio parlare dei cittadini chiamati a prestare il servizio militare, i quali sono costretti a esercitare una funzione che vincola la loro libertà in modo straordinario e molto più completo che non tutte le altre funzioni pubbliche, e debbono prestare il giuramento che è la prova e l'affermazione solenne di questa rinuncia alla loro libertà. Questi cittadini spontaneamente non si sono ascritti all'esercito, (meno gli ufficiali come tali e i pochissimi volontari) quindi volontariamente non hanno rinunciato alla libera disposizione di loro stessi; come possono ritenersi obbligati, nella loro coscienza, a quell'ossequio e a quell'obbedienza che gli altri impiegati assumono con un atto libero della loro volontà? L'obbligo in questo caso ha radice in una suprema necessità dello Stato e nel dovere che hanno tutti i cittadini di sacrificarsi alla salute dello Stato. Il quale attinge dalla necessità in che si trova il diritto di costringere i cittadini, questi dal dovere etico del sacrificio traggono il dovere positivo e legale di adempire a tutte quelle condizioni che sono imposte dallo Stato stesso allo scopo di rendere fruttuoso e utile il sacrificio cui li costringe. E siccome prima condizione di questa utilità è l'obbedienza piena e intera della forza armata ai magistrati in che si incarna la sovranità dello Stato e alle istituzioni e alle leggi che l'assicurano e la determinano, così il dovere dei cittadini in questo caso del servizio militare ha una base etica e non è una pura imposizione della legge positiva. Il giuramento che prestano le truppe è l'affermazione solenne di questo dovere che è preesistente e indipendente dal giuramento stesso; difatti chi è sotto le armi è ob-

bligato all' ossequio delle istituzioni e delle leggi dello Stato, anche se non ha prestato il giuramento. Ma v' ha di più; mentre gli altri impiegati dello Stato, se si rifiutano di prestare giuramento, rinunziano implicitamente all'impiego, ma non sono per questo solo fatto passibili di pena, i soldati, se rifiutano di prestare giuramento, sono giustamente sottoposti ad una pena perchè hanno commesso un reato contemplato dalla legge militare. La ragione della differenza sta in ciò che gli altri impiegati non sono obbligati a ritenere l' ufficio che esercitano, quindi se rifiutano il giuramento come sanzione del loro rifiuto hanno solo la perdita dell' ufficio, invece i soldati se rifiutano il giuramento dimostrano chiaramente di non essere disposti ad adempire i loro doveri civili, anzi esplicitamente non li riconoscono, quindi sono giustamente puniti. Gli altri impiegati volontariamente uscirono dalla moltitudine dei semplici cittadini per mettersi in una condizione speciale di dipendenza dallo Stato, rifiutando il giuramento rientrano nella moltitudine; i soldati invece, ricusando di prestare il giuramento imposto dalla legge, non possono ritornare tra i cittadini liberi perchè hanno dato prova di voler mancare al principale dei doveri civili, qual' è quello di servire colle armi il proprio paese.

Da quanto abbiamo sin qui detto emerge che per i funzionari civili dello Stato l' obbligo di ossequio alle leggi e alle istituzioni, di cui il giuramento è prova e riconoscimento solenne trae origine da un atto volontario e libero pel quale essi si sono messi in dipendenza stretta dello Stato, pei soldati ha origine nella necessità dello Stato stesso e nel dovere conseguente nei cittadini di servirlo colle armi, anche col sacrificio della loro libertà e della loro vita.

Ma qui sorge una domanda e cioè fino a che punto la libertà di pensiero e azione tanto dei funzionari pubblici che dei soldati è vincolata da quest' obbligazione confermata in modo solenne dal giuramento? A noi pare che la libertà del pensiero non sia nemmeno vincolata nel caso che si tratti di soldati, inquanto che questi non fanno che adempiere un dovere preciso cui sono costretti, anche nolenti o riluttanti, dalla necessità della convivenza sociale, bensì è vincolata in tutto e per tutto la loro libertà d' azione e anche d' espressione del pensiero. Nel caso che si tratti di funzionari civili è certo che la pura libertà di pensiero non può

trovare vincoli esterni, e ciò per l'impossibilità di scrutare il pensiero umano, ma può trovare vincoli interni derivanti dalla coscienza che si offende quando vede in uno stesso individuo una troppo grande differenza tra il pensiero e l'azione, tra l'idea e il fatto.

La libertà d'azione poi degli impiegati civili è limitata nettamente dalla formula comune del giuramento, anche quando questo non sia stato richiesto o prestato. Beninteso che se l'ossequio e la fedeltà alle leggi e alle istituzioni non possono prescindere dall'essere, in certa misura, ossequio e fedeltà alle persone che le applicano e le incarnano, questo avviene sempre in quanto queste persone sono in quelle posizioni o cariche e non di più; in una parola l'ossequio e la fedeltà sono dovute al magistrato dello Stato e non all'uomo, come uomo.

Inoltre nei governi parlamentari occorre avere in mente che l'obbligo dei funzionari non può essere spinto sino ad obbligare questi a sostenere col voto e colla propaganda elettorale gli uomini politici che sono al potere e il partito che ve li mantiene; nell'orbita delle istituzioni essi sono pienamente liberi e se la loro azione potrà essere giudicata eccessiva e contraria alla disciplina burocratica in certi casi, sarà sempre un assurdo giuridico e morale l'incolparli di violazione dell'obbligo contratto, diventando impiegati e del quale è prova e conferma il giuramento.

Questo stesso obbligo tanto pei civili che pei militari deve ritenersi estinto col cadere delle istituzioni cui è stato prestato, o si deve ritenere che continui, almeno negativamente, in modo che quelli che l'hanno prestato a un Governo caduto non possano prestar servizio a quell'altro Governo che gli sia succeduto? A noi pare che l'obbligo cessi col cessare del Governo e che i funzionari tanto civili che militari possano prestar servizio all'altro che al primo succede. Essi sono sciolti dal vincolo d'obbedienza e quindi anche dal giuramento che di quel vincolo è affermazione, quando le istituzioni cui fu dato sono cadute per forza estranea e indipendente dall'opera dei funzionari stessi. È traditore e spergiuro l'impiegato che congiura contro il Governo o aiuta ad abatterlo, ma non lo è quello che, dopo averlo servito fedelmente finchè durava in vita, dopo che questo è caduto serve colla medesima fedeltà il suo successore. La caduta d'un Governo scioglie tutti i

vincoli che a lui tenevano stretti i funzionarii pubblici, inquanto che questi vincoli si riferivano a lui non come ente a sè, ma bensì come ente in cui s'incarnava la sovranità dello Stato; questa incarnazione non ha più luogo dopo la sua caduta, quindi i vincoli cadono di per sè e i cittadini che li avevano contratti sono restituiti nella loro pristina libertà, quindi perfettamente padroni di contrarne dei nuovi. Per ciò poi che riguarda i militari astretti a servire lo Stato da una legge, si può aggiungere che essi debbono difendere le istituzioni esistenti magari col sangue, ma quando queste istituzioni nonostante la loro difesa sono cadute, se la legge che li astringe al servizio militare seguita ad essere in vigore, debbono alle nuove istituzioni prestare la medesima fedeltà che alle antiche e se è richiesto un nuovo giuramento darlo con libera coscienza e col fermo proponimento di mantenerlo.

Con queste osservazioni noi crediamo di aver fissati i capisaldi d'una teorica del giuramento degli impiegati e funzionarii pubblici, aliena così dalle esagerazioni di coloro che vorrebbero fare del giuramento un obbligo, direi quasi, religioso che costringa contro natura e contro ragione la libertà di coloro che lo prestano, come dalla leggerezza, per non dir altro, di coloro che vorrebbero togliere ogni valore morale al giuramento senza accorgersi che l'opera loro sarebbe corruttrice e disastrosa sotto ogni rapporto. Ma i funzionari pubblici non sono i soli che prestano il giuramento di ossequio e fedeltà alle istituzioni e alle leggi; quest'obbligo è imposto anche ai componenti e rappresentanti la Sovranità dello Stato e cioè al Re e al Reggente, e ai membri delle due Camere. Il giuramento di questi organi rappresentanti della sovranità pubblica ha una grande importanza costituzionale e su di esso possono farsi parecchie questioni che è opportuno brevemente esaminare.

II.

Il giuramento dei Senatori e dei Deputati è correlativo a quello del Sovrano e del Reggente e in un certo senso possono ritenersi come due diversi aspetti d'una sola e medesima cosa. I rappresentanti la sovranità dello Stato, qualunque sia la loro origine, promettono fedeltà e ossequio alla forma politica e alle leggi dello

Stato stesso, e questa promessa è tanto più doverosa e obbligatoria in essi, in quanto che solo in forza della forma politica esistente e delle leggi in vigore tengono il loro ufficio. E ciò è vero tanto per il Capo dello Stato e il Reggente, quanto per i senatori e i deputati; tutti trovano la ragione e la radice prima del loro potere o della loro funzione nello Statuto, e il loro atteggiamento reciproco e i limiti loro e le singole sfere d'azione e le loro relazioni sono dallo Statuto e dalle altre leggi fondamentali fissate e regolate; per questo devono tutti omaggio allo Statuto senza del quale essi non sarebbero e alle istituzioni che sgorgano dallo Statuto e gli danno una pratica attuazione. Bisogna ben tenere in mente quanto abbiamo fin qui detto perchè ciò ci spianerà la strada a porre i capisaldi d'una teorica del così detto giuramento politico, contro il quale parecchi anni fa fu nella Camera elettiva parlato molto e sino ne fu proposta l'abolizione, almeno in ciò che riguardava i Deputati. Ma procediamo con ordine e occupiamoci prima del giuramento del Re e di quello del Reggente. Che i Sovrani nell'atto di salire al trono dovessero in qualche modo solennemente obbligarsi a osservare certe leggi o consuetudini, a rispettare certi privilegi o di classe o di popolo, a procedere nel governo in una determinata maniera è consuetudine antichissima e, si può dire, è sempre stata attuata anche negli Stati dispotici. Il Sovrano anche negli Stati dispotici si è quasi sempre sentito costretto a solenni promesse sia dinanzi a Dio, sia dinanzi al popolo o ai magistrati dello Stato. Questo giuramento del Monarca che è pressochè universale e si accompagna a tutte le più svariate forme di Monarchia, dimostra, a parer nostro, che l'elemento umano popolare ha sempre una certa prevalenza anche negli Stati dispotici, che il Sovrano ha sempre riconosciuto e ammesso qualche limite al suo potere e che il popolo o implicitamente, o esplicitamente l'ha sempre imposto. Questo inoltre prova che il concetto contrattuale ha sempre avuto una certa azione in tutti gli Stati, anche in quelli che più sembrano da esso allontanarsi, e si è affermato colla formola del giuramento, non potendo affermarsi colla prescrizione legislativa. Ma di ciò basti, chè dobbiamo venire ad esaminare il giuramento del Sovrano negli Stati rappresentativi moderni.

La formalità del giuramento non dà origine al potere reale, in quantochè l'origine di esso deve trovarsi invece nello Statuto o nelle altre leggi che regolano la successione al trono e fissano i modi d'esistenza della Monarchia. Il re è re per diritto proprio affermato e regolato dallo Statuto, la formalità del giuramento non gli dà quel diritto che esso già possedeva in virtù della sua nascita e della legge successoria, quindi qual'è il valore del giuramento? Si è sostenuto da alcuni che esso è necessario per immettere il Re nell'esercizio effettivo della sovranità, che prima di averlo prestato il Re non può fare alcun atto di vera e propria sovranità, perchè non si è ancora obbligato a osservare lo Statuto che la regola e l'armonizza cogli altri poteri pubblici e colle pubbliche libertà. Ma anche questa opinione non ci pare accettabile in tesi generale e quando non abbia radice in una legge positiva, come ad esempio l'ha nel Belgio.

Infatti, a noi pare che la pienezza del potere reale si trasmetta per forza propria in virtù delle prescrizioni statutarie colla corona nel momento stesso che muore il re precedente e ciò perchè le regole del diritto ereditario hanno pieno vigore e si applicano tanto in materia di diritto privato che di diritto pubblico e perchè se l'autore della legge statutaria avesse voluto altrimenti derogare alle regole generali giuridiche lo avrebbe espresso.

Non si può supporre nello Statuto una intenzione che contrasta ai principii generali, molto più quando si tratta di sospendere temporaneamente o di conferire a persone non chiamate dalla legge successoria, una parte importantissima del potere reale. Infatti nel Belgio, dove il Congresso, autore e compilatore della legge fondamentale, volle espressamente fare del giuramento una condizione indispensabile per l'effettivo esercizio del potere reale, l'art. 80 della Costituzione dispone che il re *ne prend possession du trône qu'après avoir solennellement prêté, dans le sein des chambres réunies, le serment suivant* ecc. e a provvedere all'esercizio del potere reale nel tempo che corre dalla morte del re al pieno insediamento del suo successore l'art. 79 (terzo comma) dispone che: *a dater de la mort du roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur au trône ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur respon-*

sabilité. E non solo queste disposizioni, ma altre contenute pure nell'art. 79 prevedono il caso che le camere siano disciolte alla morte del re e dispongono che se le nuove camere non possono convocarsi entro i dieci giorni dalla morte, le camere già sciolte si radunano senza bisogno di convocazione e siccome il giuramento deve esser prestato innanzi alle Camere implicitamente la Costituzione belga fissa che questo interregno non debba durare più di dieci giorni. Dove non esistano queste o analoghe disposizioni è forza ammettere la trasmissione integra e immediata del potere reale, indipendentemente dalla formalità del giuramento, perchè il potere regio non può cessare un momento senza che si arresti incontanente tutta la vita dello Stato.

Nè con ciò si ha nulla da temere per le pubbliche libertà e le istituzioni rappresentative, perchè esse sono garantite dalle leggi statutarie che hanno pieno vigore ed obbligano il re indipendentemente dalla formalità del giuramento. La radice del potere regio non è più come in altri tempi in una designazione diretta o indiretta della divinità o in un qualunque diritto superumano o superiore alla legge, ma bensì solamente nella legge costituzionale e quindi il re che in forza di essa sale sul trono, con tale atto implicitamente l'accetta in tutte le sue parti e si obbliga di osservarla. E del resto se non avesse tale intenzione dove troverebbe la ragione del suo potere? La nazione e il re non si trovano di fronte come due contraenti, dotati di un potere loro proprio, indipendente, assoluto che stipulano in piena libertà accordi che potrebbero anche non stipulare, no; la legge sola costituzionale dà origine e forma giuridica a tutti i poteri e gli uomini e gl'istituti in che questi s'incarnano in tanto hanno vita in quanto la riconoscono da lei. Quindi il potere e la dignità regia passano intieri dal re morto al suo successore, ma nei limiti fissati dalla Costituzione la quale obbliga il nuovo re, nonostante che non si sia ancora compiuta la formalità del giuramento.

La forma costituzionalmente libera dello Stato essendo dunque in modo assoluto garantita nonostante la mancanza del giuramento del re, si può dimandare: *ad quid* il giuramento reale? se è una formalità inutile non sarebbe meglio abolirlo o non sarebbe stato meglio che non fosse mai stato istituito?

A questo rispondiamo che alla leggiera non si possono abolire consuetudini e formalità che hanno un' antichissima tradizione, radicata nel cuore dei popoli, che inoltre sebbene la diritta ragione ammonisca essere il Re obbligato all'osservanza della costituzione anche prima d'aver prestato giuramento, pur tuttavia non è male, anzi è un bene, che quest'obbligo assuma un aspetto più imponente e si estrinsechi in una forma solenne che possa essere capita e apprezzata da tutti. E d'altra parte è utile rammentare al re e alla famiglia reale gli obblighi costituzionali che loro incombono anche perchè il popolo così si sente più sicuro e acquista come un maggior senso di rispetto per l'ordine legale quando vede anche la suprema autorità dello Stato fare ad esso atto di ossequio.

Nei paesi dove le leggi costituzionali non prescrivono alcuna norma speciale pel giuramento del re o non fanno obbligo al re di prestarlo in un dato termine, sarà libero questo di procrastinare ad arbitrio l'adempimento di questa formalità? No certamente, che anzi noi crediamo debba il re prestare giuramento appena gli sia possibile. La legge statutaria pur senza porre termini perentorii, fa un obbligo morale al re di adempiere a questa formalità nel più breve tempo possibile sia per mostrare alla nazione il suo ossequio alla costituzione, sia anche per sciogliere una condizione che volere o no è sempre imprescindibile dal legittimo esercizio del potere reale e dei ritardi non giustificabili crediamo dovrebbero tenersi responsabili in ogni caso i ministri. Così ad esempio se il defunto re avesse già deliberato per ragioni di Stato anche gravissime di sciogliere la Camera elettiva e il decreto fosse bensì pronto ma non firmato, noi crediamo che il nuovo re dovrebbe non firmare il decreto, presentarsi alla Camera, prestare il giuramento e poi dopo scioglierla.

Certamente un procedimento contrario non sarebbe da reputarsi incostituzionale nel vero senso della parola, ma non sarebbe forse corretto e solo potrebbe giustificarsi da parte dei ministri responsabili allegando impellenti necessità dello Stato.

E se il Re rifiutasse di prestare giuramento?

Noi crediamo che in questo caso dovrebbe accettarsi la dottrina che considera come una implicita abdicazione del re il rifiuto di prestare giuramento, perchè egli non volendo compiere

quell'atto nega di adempiere ad una prescrizione statutaria, posta come condizione imprescindibile non alla sua salita al trono, ma al pratico esercizio continuato del potere. Da quanto abbiamo detto verrebbe poi la conseguenza che gli atti compiuti anteriormente al rifiuto dal re debbano considerarsi come validi. In quanto alle modalità che occorrono per precisare e legalizzare il rifiuto del re, quando questo non sia aperto, ci pare saranno suggeriti dalle circostanze, nel caso, molto difficile del resto, che vi sia un principe chiamato al trono il quale vi salga disposto a discenderne poco dopo per una causa simile; e ad assicurare la nazione sulle sue sorti interverrà sempre la responsabilità ministeriale. I ministri infatti saranno responsabili sia del ritardo ingiustificato del re a prestare giuramento, sia dell'aver celato o dissimulato il rifiuto suo, sia degli atti che possa aver compiuto come re, dopo avere ad essi o ad altri manifestato il suo proposito irremovibile di sottrarsi all'obbligo statutario.

Ora veniamo a occuparci del giuramento che a norma dell'art. 23 dello Statuto italiano deve prestare il Reggente del regno. È noto che l'istituto della Reggenza è una necessità nelle Monarchie, dove il diritto ereditario è rigorosamente stabilito e osservato. Esso diritto può far cadere la corona su persone o minori o per altra guisa incapaci di esercitare effettivamente il potere regio: ad ovviare i danni e i pericoli di questa interruzione forzata della prima magistratura dello Stato, soccorre la Reggenza, per la quale l'effettività del potere regio si trasferisce in altra persona fino a che la maggioranza o la cessazione degli altri impedimenti permetta al Re di assumere l'effettivo esercizio oltre che il titolo reale.

Noi non dobbiamo qui addentrarci nell'esame delle questioni riguardanti la Reggenza, nè dei diversi sistemi che sono stati escogitati per regolare questo delicato istituto chè è il principale scoglio e pericolo delle monarchie; pel nostro assunto presente basta l'osservare che qualunque sia il reggente e comunque nominato assume un doppio obbligo, quello di esercitare il potere che gli è affidato nei limiti e nei termini fissati dalla Costituzione e l'altro di esercitarlo con ossequio alla persona del Re del quale dev'essere il primo e più zelante servitore.

L'obbligo che assume verso la nazione è uguale a quello del Re, l'obbligo che assume verso il Re è uguale a quello di qualunque altro funzionario cui sia affidata in qualsiasi guisa la persona reale.

È evidente che questi due obblighi traggono la loro origine dal fatto stesso dell'accettazione della reggenza e quindi anche senza la solennità del giuramento essi sussisterebbero pienamente, come sussiste l'obbligo nel Re di osservare la costituzione prima del giuramento. Nei paesi poi dove o la legge statutaria o altre leggi appositamente fatte regolano e determinano nettamente quest'istituto della Reggenza la cosa non può essere nemmeno dal punto di vista della legalità stretta messa in dubbio. Però specialmente in Italia si può fare la questione circa all'importanza del giuramento nell'Istituto della Reggenza in quantochè l'art. 23 dello Statuto è così concepito: *Il Reggente prima di entrare in funzione, presta il giuramento di essere fedele al Re, e di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato.* Il giuramento deve quindi, stando alla lettera della disposizione statutaria, precedere l'entrata in funzioni del Reggente, il quale non è effettivamente tale che dopo averlo prestato. Nei paesi dove il Reggente è nominato dalle Camere come nel Belgio la cosa non trova intoppi in quantochè vi sono o disposizioni esplicite o consuetudini (1) che regolano il periodo transitorio nel quale è sospeso il potere reale prima che venga assunto dal Reggente,

(1) Nel Belgio questa materia è regolata dal terzo comma dell'art. 79: *A dater de la mort du roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du roi sont exercés au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité.*

Art. 81: *Si à la mort du roi, son successeur est mineur, les deux chambres se réunissent en une seule assemblée, à l'effet de pourvoir à la régence et à la tutelle.*

Art. 82: *Si le roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les chambres. Il est pourvu à la régence et à la tutelle par les chambres réunies.*

Art. 83: *La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne.*

Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prescrit par l'article 80 (giuramento del Re).

ma dove l'istituto della Reggenza è indipendente dalle Camere e non vi sono prescrizioni di legge, come si procederà nel caso in cui il Reggente non possa effettivamente e immediatamente prestare il giuramento di che all'art. 23? *Quid agendum* nel caso che la Camera sia sciolta? E nel caso che la sessione sia chiusa o sia prorogata a data fissa o indefinitamente? O nel caso di guerra quando il Reggente sia al campo e non possa senza danno del paese abbandonarlo? Bisogna tener ben presente che nel nostro Statuto non v'è traccia alcuna di potere ministeriale a sè, indipendente dalla Corona; i ministri sono nominati dal Re e stanno in carica finchè dura in loro la fiducia reale, l'istituto del Gabinetto che ha trasformato il nostro sistema di Governo da costituzionale in parlamentare, se ha basi nella nostra consuetudine politica non ne ha alcuna nella legge scritta e in ogni modo il Gabinetto stesso come anima e molla principale del Governo non ha esistenza che nella delegazione fiduciaria della Corona. Quindi a buon diritto appena muore il Re, i ministri si considerano come decaduti, rimettono i loro portafogli al nuovo Sovrano il quale sia che accetti le dimissioni sia che confermi il Ministero fa sempre un vero e proprio atto di sovranità. E data la morte del Re, senza che il suo successore o per età o per altro possa assumere il Governo, il Ministero è nel medesimo modo privato dell'esistenza legale e perchè il governo proceda e la vita dello Stato non si sospenda occorre che il potere regio intervenga per mezzo del Reggente istantaneamente in tutta la sua pienezza o formando un nuovo Ministero o confermando il vecchio. Ora stando alla lettera dello Statuto questo il Reggente non potrebbe fare altro che dopo prestato il giuramento e quindi, sia pure per breve tempo, ogni funzione governativa sarebbe sospesa, il potere regio non potrebbe estrinsecarsi, il potere ministeriale non avrebbe base giuridica, tutte le autorità che da quelli emanano in modo diretto non saprebbero perchè ad essi obbedire e in che modo legalmente imporre ai cittadini l'obbedienza. Ma pur tuttavia se alla morte del Re o al sopraggiungergli dell'impedimento all'esercizio del potere le Camere sono convocate oppure anche sono prorogate per deliberazione propria, il Reggente potrebbe sollecitamente prestare giuramento e quindi gl'inconvenienti gravissimi lamentati

sopra pur sussistendo, sarebbero sollecitamente tolti e la brevità della loro esistenza diminuirebbe il loro valore e neutralizzerebbe il danno pubblico che ne potesse derivare, ma se la Camera fosse sciolta o la sessione prorogata o chiusa per decreto reale e indefinitamente, come si potrebbe procedere? Il Gabinetto non ha più base giuridica e i suoi membri, rimanendo in carica, usurpano una funzione che non è più in loro mani e violano lo Statuto, il Reggente è virtualmente capo dello Stato ma non può esercitare in alcuna guisa il suo potere, la Camera elettiva sia sciolta, sia prorogata semplicemente per chiusura di sessione non può in alcun modo legalmente riconvocarsi altro che per decreto reale e questo decreto il Reggente non può firmarlo e non vi sono neppure ministri responsabili che possano controfirmarlo. E il caso che la Camera sia sciolta è meno gravido di pericoli perchè per uso nel decreto di scioglimento si fissa la data delle nuove elezioni e quindi si potrà, uscendo però sempre dalla legalità, arrivare al termine dell'anarchia legale, conseguenza dell'Art. 23 dello Statuto, ma nel caso che la sessione fosse prorogata indefinitamente stando nella stretta legalità non vi sarebbe rimedio alcuno, la vita dello Stato si suspenderebbe e nessun potere di esso avrebbe la facoltà di ridestarla. Nè la questione è puramente teorica essendo difficile che si presenti nella pratica, imperocchè l'Italia tanto sotto il Regno di Vittorio Emanuele, che sotto l'attuale d'Umberto ha avuto per molti anni il principe ereditario minore d'età e quindi sempre in pericolo di doversi acconciare a una reggenza, e l'incapacità del Re a esercitare la funzione sua per ragioni diverse da quelle dell'età, può sopravvenire da un momento all'altro e improvvisamente e la necessità di instaurare una Reggenza farsi sentire.

Quindi bisogna cercare il modo di uscire dall'impaccio in cui può trovarsi lo Stato in forza dell'Art. 23 e questo può trovarsi o in una legge che espliciti e corregga la disposizione di quell'articolo o in una interpretazione di esso che si concili colle necessità dello Stato. Una legge in simile materia può essere ispirata a due diversi sistemi e cioè a quello di assimilare quanto più è possibile il Reggente al Re o all'altro di tenere ben distinto l'istituto della Reggenza da quello propriamente regio.

Nel primo caso la legge si limiterà a togliere valore a quella frase: *il Reggente prima di entrare in funzione*, disponendo che l'incaricato della Reggenza, quando la Camera sia sciolta o la sessione sia prorogata o chiusa possa aspettare la convocazione della Camera nuova esercitando sotto la responsabilità dei ministri, nominati o confermati da lui, tutte le funzioni del Re, possa riconvocare al più presto la Camera, o aprire una nuova sessione, esercitando pure nel frattempo l'autorità reale come nell'evento precedente. Se poi la legge fosse ispirata al concetto di tener separato e distinto l'ufficio del Reggente da quello del Re bisognerebbe che pei casi già sopra enunziati organizzasse il potere ministeriale in modo analogo a quello fissato dalla Costituzione belga e stabilisse una convocazione di diritto della Camera sciolta o prorogata indipendente dalla volontà reale, il che sarebbe un'innovazione nell'economia del nostro Statuto, che ha stabilito alcunchè di simile solamente nel caso che manchi ogni principe reale atto alla Reggenza e perfino la Regina madre (1).

Una legge ispirata a tali concetti non si potrebbe certo dire alteratrice della Costituzione e quindi anche i più rigidi osservatori dello Statuto e coloro che lo vogliono immutato potrebbero approvarla; ma è certo che in qualche modo essa apporterebbe un diverso equilibrio fra i poteri dello Stato e introdurrebbe istituti e usi nuovi e sconosciuti allo Statuto, quindi forse non sarebbe senza pericolo il discuterla e l'approvarla. Piuttosto a parer nostro si potrebbe provvedere interpretando l'art. 23 in modo da permettere al Reggente l'esercizio delle funzioni reali indispensabili al buon andamento dello Stato in ogni caso e in qualunque eventualità. Certamente l'interpretazione che ci apprestiamo a dare potrà sembrare a qualcuno un po' cavillosa, ma certamente chi ha senso politico e sa quanto sia preferibile un'interpretazione statutaria anche stiracchiata alla confezione d'una nuova legge e ha presenti gli esempi romani e inglesi, se non dividerà la nostra opinione in questo proposito, tuttavia non biasimerà il metodo da noi tenuto.

(1) Art. 15. Se manca anche la Madre, le Camere, convocate fra dieci giorni dai Ministri, nomineranno il Reggente.

Confrontiamo l'art. 22 dello Statuto coll'art. 23. L'art. 22 dice: *Il Re, salendo al trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto.* L'art. 23 dispone letteralmente così: *il Reggente prima di entrare in funzioni, presta il giuramento di essere fedele al Re, e di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato.* Adunque mentre l'art. 22 fa obbligo al Re di giurare in presenza delle Camere riunite, l'art. 23 pone al Reggente l'obbligo di giurare ma non prescrive in modo assoluto di giurare dinanzi alle Camere riunite. Certamente noi crediamo che anche il Reggente debba giurare innanzi alle Camere, ma quest'opinione è basata su ragioni d'analogia, non su un disposto positivo di legge, quindi nulla impedisce che facendo giustizia alla necessità delle cose il Reggente presti giuramento nell'assenza delle Camere, salvo a rinnovarlo dinanzi ad esse quando siano riunite. Il Reggente ad esempio può osservare l'art. 23 giurando dinanzi ai membri della famiglia reale, ai collari dell'Annunziata, ai grandi dignitarii presenti nel momento in che assume la reggenza, e stendendo regolare e autentico processo verbale della cerimonia, cominciare ad esercitare le funzioni inerenti al suo ufficio, principalmente quelle che sole possono permettergli di rinnovare il giuramento dinanzi alle Camere.

L'importante è che il Reggente giuri prima di entrare in funzione e che la nazione sappia che ha giurato, l'intervento delle Camere, specialmente quando non è in modo esplicito richiesto dallo Statuto, è una modalità che se accrescerà la solennità della cerimonia, non può costituirne l'essenza. E del resto forse i compilatori dello Statuto hanno voluto implicitamente ciò, omettendo nell'art. 23 l'inciso: *in presenza delle Camere* dell'art. 22. E se parrà troppo arrischiato supporre quest'intenzione nei compilatori dello Statuto, certamente sarebbe irriverente e assurdo l'ammettere che essi abbiano voluto in certe determinate eventualità arrestare la vita dello Stato e piombare il paese nella confusione e in una specie d'anarchia legale dalla quale non possa uscire senza calpestare in qualche guisa lo Statuto stesso. L'interpretazione da noi accennata è l'unica che possa ricavarsi dal testo stesso dello Statuto, senza bisogno di fare leggi apposite, è

l' unica che non alteri menomamente l' economia dello Statuto stesso e ad essa o a qualche altra consimile si sarebbe dovuta attenere l' Italia se si fosse trovata nella dolorosa circostanza di ricorrere all' istituto della Reggenza in tali condizioni.

Ad ogni modo noi la proponiamo all' attenzione e allo studio degli Italiani amanti delle questioni di diritto pubblico. Speriamo che essa non abbia mai in Italia che un valore puramente teorico, ma nessun popolo come nessun uomo sa ciò che gli può riserbare l' avvenire, è quindi bene che la teoria sia ben fissata per esser pronti a tutte le eventualità della pratica. Ora dobbiamo occuparci del giuramento dei deputati, dei senatori e dei sindaci.

(La fine al prossimo numero)

DOMENICO ZANICHELLI