

2/2

F. RACIOPPI e I. BRUNELLI

90. 21. 10.

COMMENTO

ALLO

STATUTO DEL REGNO

CON PREFAZIONE DI LUIGI LUZZATTI

Professore nell'Università di Roma

VOLUME I.

(Dall' Art. 1 all' Art. 23)



UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

TORINO

Corso Raffaello, 28

MILANO — ROMA — NAPOLI

1909.

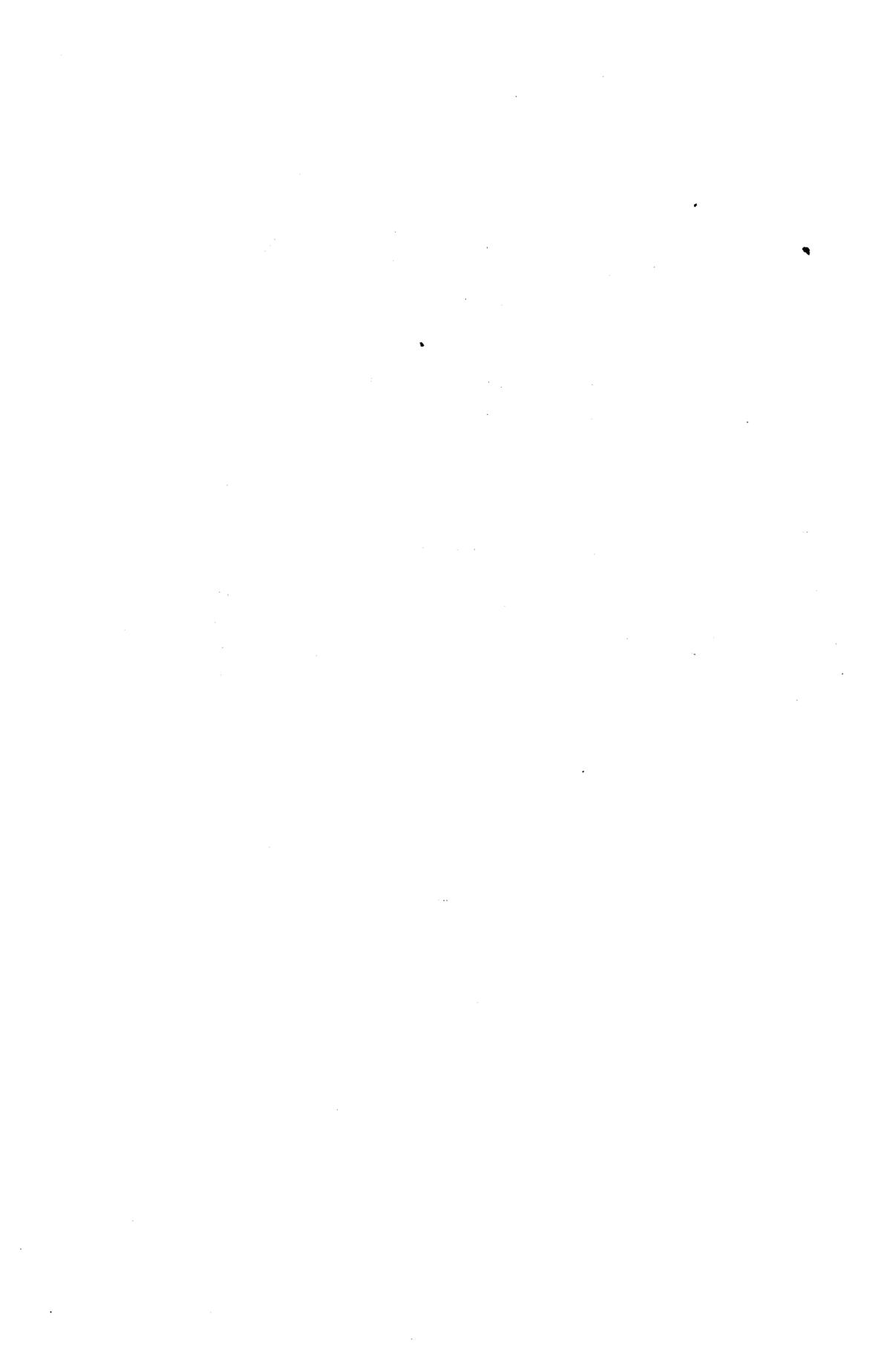
INDICE RIASSUNTIVO

DEI TRE VOLUMI

DEL

COMMENTO ALLO STATUTO

DEDICA	<i>Pag.</i>	v	del vol.	I
PREFAZIONE	»	VII	»	»
AVVERTENZA	»	XI	»	»
INDICE DEGLI ARTICOLI DEL VOLUME I	»	647	»	»
INDICE DEGLI ARTICOLI DEL VOLUME II	»	651	»	II
SAGGIO BIBLIOGRAFICO.	»	757	»	III
INDICE ALFABETICO	»	803	»	»
INDICE DEGLI ARTICOLI DEL VOLUME III.	»	821	»	»



AI FRATELLI
DI
MESSINA E REGGIO

travolti da una sciagura che non ha ricordi

28 dicembre 1908

PREFAZIONE

FRANCESCO RACIOPPI, rapito nel vigore della sua giovinezza intellettuale alla gloria degli studî costituzionali, ha lasciato in eredità all'Italia scientifica i commenti allo Statuto italiano, quali li dettava dalla cattedra.

Si pubblicano ora tutti grazie alla fida, laboriosa e dotta collaborazione del prof. IGNAZIO BRUNELLI, il quale, con pietosa cura, ha raccolto le fronde sparse e compiuta l'opera poderosa nelle circostanze e nei modi che egli stesso avvertirà. A me il ricordare qui colui che a questo Commento diede sì larga parte della sua attività scientifica.

Io conobbi e amai FRANCESCO RACIOPPI e, quando alla fine del 1895 dallo Studio di Padova fui trasferito a quello di Roma per continuarvi l'insegnamento del diritto costituzionale, ebbi l'occasione di stimar sempre più quel giovane pieno di valore e di modestia e lo invitai ad aiutarmi nelle mie lezioni.

I suoi lavori gliene davano il diritto, poichè egli congiungeva le osservazioni dello storico paziente con l'acume del giurista; era egualmente esperto nella comparazione esatta delle istituzioni costituzionali e nelle rigide deduzioni giuridiche. Queste qualità risplendono nel primo volume di questo Commento, che pubblicò nel 1901 quando era libero docente all'Università di Roma; si ritroveranno negli altri lavori che condusse a compimento quale professore ordinario della Università di Cagliari, ora dati alla luce.

Si può discutere e dubitare anche se convenga commentar lo Statuto italiano seguendone la disposizione degli articoli, tanto esso in alcuni punti è così disordinato.

E invero, prima ancora di ragionare dello Stato retto da un governo monarchico rappresentativo, si accampa l'articolo primo inteso a dichiarare la religione cattolica apostolica romana la sola religione dello Stato e gli altri culti esistenti nel 1848 tollerati in conformità alle leggi. Per tal modo il Commento si imbatte subito in una difficoltà tecnica di prim'ordine, qual'è lo studio delle relazioni fra lo Stato e le Chiese.

Per contro nell'ordine logico, della libertà religiosa costituente la più preziosa delle guarentigie costituzionali, si dovrebbe discorrere quale fondamento delle libertà politiche.

Ma questo difetto di metodo comune a tutti i commenti di siffatta specie e che particolarmente si fa manifesto nello esame dello Statuto italiano, è compensato dal RACIOPPI con la limpidezza cristallina e con la precisione tecnica. Nulla di troppo, nè di vano nelle sue indagini: ei si muove nello studio del diritto costituzionale con la sicurezza di un uomo, che lo conosce in tutti i suoi punti più oscuri. E poichè le costituzioni degli altri paesi gli sono famigliari per l'analisi che ne ha fatta nei due piccoli volumi compilati per incarico dell'Hoepli, la ricerca storica e i paragoni acquistano una naturale disinvoltura e s'intendono subito anche dai meno colti. Imperocchè questi suoi lavori hanno appunto quel pregio della semplicità così diversa dalla superficialità, e dissimulano il peso delle profonde ricerche nella chiarezza ottenuta a prezzo delle più industri fatiche scientifiche.

Questo commento del nostro Statuto sopravviverà al RACIOPPI. E poichè il BRUNELLI, rendendosi egli pure benemerito degli studi di diritto costituzionale, non solo lo ha

messo in accordo colle leggi, coi casi e con le questioni più recenti, ma lo ha opportunamente ampliato dove gli parve incompleto, ed ha felicemente costruite ex-integro le parti mancanti, si può consigliare senza esitazione ai cultori del diritto pubblico e agli studenti delle nostre Università.

Lo scrittore di questi cenni, che per alcuni anni visse col RACIOPPI nella più fida intimità di comuni ricerche scientifiche, segnatamente si duole della sua morte così precoce e crudele. Il RACIOPPI, conoscitore profondo della letteratura del diritto pubblico in tutti i paesi, in ispecie nella Germania e nell'Inghilterra, io incitavo a meditare una storia delle dottrine costituzionali, che avevano governato le preparazioni dei principali Statuti, in Europa, nelle Americhe, nelle colonie inglesi e nell'Asia giapponese.

Ed ei si era anche convinto che siffatte dottrine dovessero approfondire le loro radici dove si nascondono i sentimenti morali e religiosi delle nazioni, consentendo con me, per modo di esempio, che non si possono intendere le origini della costituzione giapponese senza collegarle colle tradizioni del buddismo fiammeggiante sin dai suoi esordî di libertà religiosa. Dall'altro canto (per scendere dal cielo alla terra) riconosceva che tutte le teorie e le applicazioni dello Gneist sul bilancio inglese, accomodate a uso del Principe di Bismarck, dovevano rifarsi. Ma era un triste destino che quel mite e illibato pensatore tutto dedito agli studi e alla famiglia, nella quale il patriottismo risorgeva per li rami, ci fosse tolto e che di lui ne rimanga soltanto la cara ricordanza collegante il suo nome colla più nobile delle discipline morali e politiche, la scienza dello Stato ordinatore e garante delle pubbliche libertà.

LUIGI LUZZATTI.



AVVERTENZA

I governi liberali fanno i popoli moderati.

MACAULAY (*Storia d'Inghilterra*).

I. — V. E. ORLANDO — *l'eminente maestro che attualmente presiede al Ministero di Grazia e Giustizia — dettando, nel 1891, il « programma » all' « Archivio di diritto pubblico », edito a Palermo e da lui diretto, constatando come le condizioni in cui versavano le scienze di diritto pubblico, non fossero, in Italia, generalmente nè rigogliose, nè floride, suggeriva — tra gli altri rimedi — la necessità di reagire contro l'eccesso delle teorie filosofiche e delle generalizzazioni astratte da un lato, e dall'altro lato contro l'eccesso del commento esegetico dei testi legislativi, cercando invece che anche le scienze di diritto pubblico sieno concepite e trattate come « sistemi di principii giuridici ».*

Questo per quanto riguarda i criterî tecnici.

Per quanto riguarda il metodo, suggeriva, tra altro, l'esclusione delle vecchie scuole metafisiche, delle esagerazioni del sociologismo, ed una separazione ben netta, nel procedimento logico, fra diritto e politica, fra ordine giuridico ed ordine politico; ed insisteva infine per la definitiva separazione dello studio delle teorie generali da quello degli istituti giuridici esistenti nella vita attuale dei singoli popoli, ossia per la separazione del diritto pubblico generale dal diritto pubblico positivo: dal che si avrebbe avuta la costituzione scientifica

di un diritto pubblico italiano, meta ultima e gloriosa che deve prefiggersi in Italia una scuola nazionale in materia.

Eguale critica ed eguali auguri si facevano poi, ad undici anni di distanza, da un'altra rivista (Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana), sorta in Roma sotto gli auspici dei più autorevoli giuspubblicisti italiani, diretta dagli on. LUZZATTI ed ORLANDO, ma, ahimè! spentasi troppo presto, come la sunnominata consorella parlermitana (I).

* * *

Il miglior elogio che si possa fare di quest'opera, dovuta alla iniziativa e nella maggior parte (come dirò) all'attività del defunto prof. RACIOPPI, è precisamente il constatare che il non mai abbastanza compianto giuspubblicista si è ispirato ai suggerimenti del surricordato insigne maestro di diritto pubblico, ed al programma di quella stessa rivista romana di cui egli — il povero amico — fu uno dei più solerti e pregiati redattori.

L'elogio se lo ebbe già, con solenne giudizio, dalla Commissione esaminatrice del penultimo concorso — da lui vinto — alla cattedra di diritto costituzionale nella R. Università di Cagliari, al quale concorso il RACIOPPI aveva potuto presentare, pubblicato, solo il primo volume di questo commento, comprendente, come in questa ristampa, i primi ventitrè articoli dello Statuto. E siccome i meriti di quel primo volume si riscontrano — come la parola autorevolissima dell'illustre LUZZATTI ha or ora affermato — nei suc-

(1) Correggevo le bozze di quest'avvertenza, quando ho avuta la gradita notizia che, edita a Milano dalla « Società Libreria Editrice », e per opera di valenti giuspubblicisti, vedrà la luce una *Rivista del diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*.

cessivi commenti del RACIOPPI, così anche a noi sarà lecito, senza parere presuntuosi, di farne giudici favorevoli di chi ne sapeva tanto più di noi.

Se non che, un appunto si è mosso al sistema od alla tecnica che dir si voglia, adottata dal nostro autore nel concepire e lavorare intorno al commento della nostra legge fondamentale: il seguire, cioè, l'ordine — saremmo tentati di dire il disordine — degli articoli dello Statuto stesso. Il quale appunto non è, in tesi generale, infondato, non tanto per il metodo esegetico in sè e per sè considerato, quanto per l'abuso che di esso metodo si è fatto, e per le brutture a cui ha dato luogo.

Quando simile metodo si è visto seguire, oltre che pei codici, anche per certi commenti della nostra Carta (commenti rimasti per fortuna incompiuti e che ci dispensiamo dal nominare) nei quali si riscontra una miscela incomposta di trascrizioni letterali dei responsi dell'autorità giudiziaria, di intere discussioni e di relazioni parlamentari, la cui povertà è in ragione diretta della prolissità ed inutilità loro, — commenti rimpinzati poi di richiami, spesso confusi ed errati, alla legislazione comparata, e nei quali ancora è sconosciuta la elaborazione soggettiva dei principii per parte dell'autore, — quando, diciamo, vien dato di trovarci davanti a simili intrugli, fatti passare per esegesi, si comprende come sia giustificata la crociata che autorevolissimi giuristi hanno bandito contro i medesimi, come sistemi che non fanno bene nè alla scienza nè alla pratica.

Ma quando il commentatore, lungi dal limitarsi ad una volgare analisi della legge — la quale, come si sa, è spesso la negazione della scienza — sa innalzarsi a critico acuto della medesima, e per avere una robusta preparazione dei principii scientifici e conoscenza profonda delle letterature e costituzioni

straniere, sa elevarsi nella regione dei primi, e dedurre, dallo studio delle seconde, la portata e l'interpretazione più razionale in relazione ai tempi ed all'ambiente, allora, secondo noi, anche l'esegesi che segua l'ordine materiale degli articoli di una data legge, può essere utilissima tanto ai fini pratici che ai fini scientifici ad un tempo, e può diventare strumento ottimo per migliorare la legislazione positiva, e coefficiente massimo per la formazione di una coscienza giuridica nazionale.

E tanto più contro simile tecnica sarà ingiustificato il rimprovero, quanto più il commentatore avrà, circa il metodo propriamente detto, dato prova di rifuggire dagli esclusivismi di scuole, sottoponendo ogni controversia a quel crogiuolo in cui trovino ben combinata fusione l'elemento storico e quello attuale, l'elemento giuridico e quello politico; quando avrà dimostrato di curare la critica dei responsi della giurisprudenza che è la perenne e più alta manifestazione della vita del diritto, come di richiamarsi ad ogni altra fonte legislativa e regolamentare attinente alla materia presa in esame, (perchè non tutto il diritto costituzionale italiano, ad esempio, si trova nello Statuto), non trascurando nè anche i criteri della comparazione, ove questi possano fornire materia di esperimento e di cernita; — quando, in una parola, avrà proceduto alla ricerca coscienziosa, disinteressata del vero, colla retta applicazione del metodo sperimentale alla scienza nostra.

Il commentatore che non si fermi alla superficie dei testi legislativi, ma ne penetri la natura e ne tragga lo spirito, fa opera di scienziato e di giurista: opera che non riesce un'arida quanto inutile parafrasi di quei testi, ma un vero trattato di diritto positivo in cui l'interesse scientifico si combina felicemente con quello pratico.

Tale è stato, senza dubbio, lo scopo prefissosi dal RACIOPPI, e tale scopo ha raggiunto certamente, fin dove le forze fisiche gli hanno consentito di lavorare. Ed egli ha lavorato con un tale equilibrio ed una tale sobrietà da rendere il commento sempre chiaro e semplice, tanto quei due pregi celano tutto lo sforzo della preparazione, che in opere di tal mole non può non essere immane, sia come generica che come specifica.

II. — *Del resto, FRANCESCO RACIOPPI (sia lecito anche a me dedicare alla memoria di lui una parola affettuosa) aveva le spalle per sopportare simili ed altri oneri, come ne fa chiara dimostrazione la sua precedente e ricca produzione scientifica.*

Dal suo primo saggio sulla Rappresentanza proporzionale, pubblicato, poco più che ventenne, nel 1883, ai due manuali, editi dall' Hoepli rispettivamente nel 1890 e nel 1892 sull' Ordinamento degli Stati liberi in Europa — e fuori di Europa, — dallo studio sui Nuovi limiti e freni nelle istituzioni politiche americane, dato alla luce nel 1894, all' altro sulle Forme di Stato e forme di Governo, nel 1898, in cui il pensiero dello scrittore dà prova di tutta la sua maturità scientifica, è tutta una serie non interrotta di monografie geniali, chiusasi col primo volume del Commento allo Statuto, pubblicato, come si disse, nel 1891, per tacere di posteriori opuscoli, pure sotto ogni riguardo pregevoli.

Sotto l' influenza delle dottrine di Spencer — di questo gigante del pensiero che ha saputo compiere la sintesi più meravigliosa dell' umano sapere — FRANCESCO RACIOPPI concepì la causalità rigorosa dei fenomeni giuridici, politici e sociologici; ne comprese la loro continua evoluzione, ne afferrò

il carattere della relatività dipendente dagli elementi etnografici ed economici, e da queste nozioni costituenti come tante premesse, seppe poi trarre le deduzioni da applicarsi ai singoli istituti che andava facendo oggetto dei suoi studi profondi. Cosicchè, pure essendo il suo metodo, nella disamina delle questioni costituzionali, prevalentemente giuridico, vale a dire, pure considerando la nostra scienza come un sistema di principi e di norme, frutto di un processo storico e logico, regolanti la organizzazione dello Stato e la sua attività nei rapporti coi singoli, egli non faceva — come seguendo le esagerazioni di qualche scrittore, specialmente tedesco, altri usavano — dell'elemento giuridico, un elemento addirittura divino; ma considerava giustamente il diritto costituzionale come la meno giuridica delle scienze di questa specie, e le sue conclusioni, nella disamina degli istituti costituzionali, vagliava anche al lume dei rapporti di carattere politico, morale, economico e sociologico, come sopra si disse.

Se dovessi, con poche frasi, riassumere il pensiero politico-scientifico dell'amico estinto, direi come per lui la forma di Stato propria dell'odierna civiltà non può essere che democratica, come rappresentativa non può che essere la forma di governo. Se non che, democrazia vuol dire in fatto supremazia di maggioranza, come rappresentanza significa prevalenza, anzi onnipotenza, dell'organo emanante direttamente dal popolo. Ma nè supremazia di maggioranza, nè onnipotenza della Camera dei deputati significano sempre governo di giustizia e di libertà. Di qui la necessità che la scienza si industri a trovare, nella disciplina dei vari istituti costituzionali, i rimedi adatti a conciliare le esigenze della democrazia e della rappresentanza popolare con quelli del diritto.

Ed all'esame di questi varî istituti il RACIOPPI portava appunto il contributo del suo ingegno e della sua dottrina, non tanto per escogitarne dei nuovi, quanto per adattare ai nostri costumi ed alle condizioni nostre quelli che altri popoli, specialmente gli anglo-sassoni, avevano felicemente sperimentati. Egli faceva, così, opera proficua non di filosofo il cui pensiero s'aggira intorno ad un mondo ideale, ma di giurista positivo che cammina in mezzo agli uomini, fisso lo sguardo nel grande ideale di una ben intesa libertà.

Ma quando la sua giovane vita (era nato a Moliterno in quel di Potenza nel 1862) prometteva ancora lavori di polso che avrebbero onorata la letteratura giuridica nazionale, morte spegnevalo, quasi improvvisamente, in Cagliari — dove occupava da maestro quella cattedra di diritto costituzionale — addì 7 febbraio 1905.

Le onoranze tributategli dimostrarono anche quanta larga eredità d'affetti egli lasciasse (1).

III. — Morte, dunque, colse « quel mite ed illibato pensatore » (come lo chiama l'on. LUZZATTI nel dedicare alla memoria di lui che molto amò le affettuose pagine premesse a quest'opera), mentre lavorava intorno al Commento allo Statuto, rimasto, così, non solo inedito, ma in parte anche incompleto. Completarlo e darlo alle stampe pareva, oltre che un doveroso omaggio alle virtù del povero estinto, un rendersi benemeriti degli studi del nostro diritto pubblico: perchè — lo notiamo come constatazione di un fatto — un commento ex-professo alla nostra legge fondamentale mancava, anche

(1) Splendida — come sempre ogni produzione dell'esimio scrittore — la commemorazione fattane dal prof. FEDERICO CAMMEO nella R. Università di Cagliari il 29 giugno 1905.

dopo sessant'anni di regime parlamentare svoltosi sulla base di essa.

E quando altri, degnissimi sotto ogni rapporto di completare l'opera magistrale, dovettero, con loro rammarico, a ciò rinunciare per le precedenti e gravi loro cure, ed il padre dell'estinto, senatore Giacomo Racioppi, ed il di lui genero dott. professor Vittorio Ascoli, con una fiducia che mi onorò e di cui qui rendo sentitamente grazie, affidarono a me i preziosi manoscritti del loro caro estinto che fu anche amico mio, io fui ben lieto di accingermi al grave compito. Grave per il confronto che l'opera mia, anche se tenue, avrebbe dovuto subire, e gravissimo poi quando, nella disamina del manoscritto, dovetti accorgermi che il completamento richiedeva tempo e fatiche non lievi. Il che mi obbliga — prima di tutto per un riguardo doveroso alla memoria del povero FRANCESCO RACIOPPI, e poi per me stesso — a dire sin dove e come si è svolta la collaborazione mia.

* * *

Del Commento era dunque, come già ebbi occasione di avvertire, pubblicato il I° volume, che vide la luce nel 1901. La ristampa che, ora, del medesimo si è fatta, ha reso necessario naturalmente di metterlo in accordo ai casi e alle leggi recenti, e posteriori, non solo al momento in cui il volume fu dato alle stampe, ma alla stessa morte dell'autore.

Ho dovuto necessariamente fare eccezione per gli odierni provvedimenti legislativi resi necessari dalla sciagura che colpì il 28 dicembre u. s. le provincie di Messina e di Reggio; tra i quali provvedimenti possono specialmente interessarci il

decreto regio 4 gennaio 1909 riflettente lo stato d'assedio ivi dichiarato — la legge 12 gennaio 1909 n. 12 in quanto specialmente concerne le competenze giurisdizionali — il regio decreto 14 gennaio pure del corrente anno, costituente in ente morale l'opera nazionale di patronato « Regina Elena » per la tutela degli orfani del terremoto in quanto abroga alcune restrizioni del Codice civile riflettenti certe incapacità legali della donna — ed altri decreti emanati sempre per delegazione della sopra citata legge. E d'altronde non valeva la pena di fare un'appendice, bastando, ci pare, richiamare qui i provvedimenti in parola.

In una eventuale seconda edizione terremo presente tutto ciò nei luoghi opportuni.

Per l'anteriore legislazione, l'accordo fu raggiunto — e spero completo — con semplici note e talora anche colla sostituzione di interi paragrafi ove questi riflettevano leggi abrogate, e talora anche con paragrafi bis, per evitare un rimaneggiamento dell'intera numerazione dei paragrafi stessi nel 1° volume.

Senza che io debba ora nominare dettagliatamente note, paragrafi ed interi articoli da me commentati, dirò che tanto nel primo quanto negli altri volumi, ciò che è collaborazione mia viene distinto da un asterisco premesso al numero ed al titolo del paragrafo, sia nel sommario che sussegue all'articolo che si commenta, sia nel testo del Commento stesso: e così, per ciò che si riferisce alle « note », ho creduto opportuno di distinguere, nel sommario, le mie con un « enne » o due tra parentesi — (n), (n. n.) — a seconda che la nota sia unica o meno, (parentesi posposta al titolo del paragrafo), e con un asterisco, invece, nel testo.

Il che ho voluto fare sempre per rendere distinta, anche alla semplice lettura degli indici, l'opera del collaboratore

da quella dell'autore principale, e quando anche l'esame di casi e leggi posteriori alla morte di quest'ultimo, avrebbero resa superflua la distinzione in parola.

Non sarà, però, superfluo l'avvertire che se il manoscritto si poteva dire chiaro e completo (salvo sempre le aggiunte richieste specialmente dai casi e leggi recenti, come sopra dissi) sino all'articolo 38 inclusivo, altrettanto non si poteva dire del resto. Così, dall'articolo 39 in su, fu giocoforza, più che la semplice lettura, l'esame minuto del voluminoso materiale, ancora confuso, cioè a dire non peranco ordinato in paragrafi distinti e molto meno intitolati.

Per molti articoli trovai necessarie od opportune delle aggiunte parziali; ma per altri dovetti procedere al commento ex-integro. Ciò avvenne specialmente (come negli articoli 39, 40, 45, 46, 47 del secondo volume, negli articoli 65 a 73, 80 all'84 del terzo) quando il commento era, o del tutto mancante avendo il RACIOPPI raccolto soltanto del materiale greggio, od appena e così confusamente abbozzato che nessuno, all'infuori di chi quegli abbozzi redò, avrebbe potuto trarne profitto.

Il che si comprende facilmente come possa essere accaduto. Anzitutto perchè mano a mano che il Commento progrediva verso la fine, minore era stata naturalmente l'attività dedicatavi dal povero estinto; e poi, perchè basta essersi accinti a compilare anche il più semplice opuscolo, per convincersi che il maggiore e più difficile lavoro non è già quello di redare materialmente lo scritto, ma raccogliere materiali, prendere note, fermar nella carta pensieri che vanno man mano maturandosi, elaborare, in una parola, dentro di noi il soggetto. Ora, per molti articoli, che noi dovemmo commentare integralmente, questo maggiore e più intenso lavoro era stato

forse compiuto dal RACIOPPI, come dimostrano gli appunti, sia pur brevi, che ne aveva lasciati; ma quella redazione che a lui sarebbe tornata nè lunga nè difficile, doveva, naturalmente, costare studio e fatica a chi s'accingeva a proseguire l'opera lasciata incompiuta.

Così — a maggiore dilucidazione dell'asserto nostro — per quanto riflette l'intero titolo « Dell'ordine giudiziario », — per usare la frase dello Statuto — brevi e confusi appunti — tuttora naturalmente conservati — accennano solo al sindacato giudiziario sulle leggi; e sono, più che altro, annotazioni, prese da libri consultati in argomento. Il resto del materiale raccolto dal RACIOPPI ed attinente al suindicato titolo dell'ordine giudiziario, è costituito dalla raccolta della legislazione italiana allora in vigore e che oggi recenti leggi hanno, come si sa, abrogata.

Si comprende, da tutto ciò, come la collaborazione nostra, per quanto modesta, non potesse riuscire altrettanto facile e breve.

Alle fatiche nostre furono finora di conforto le prove di incondizionata stima dateci, in questa circostanza, dai parenti del compianto amico, ed in ispecie, come già dicemmo, dal cognato prof. Ascoli e dal padre senatore. A quest'ultimo, però, non fu dato malauguratamente di vedere nè pubblicata nè compiuta l'opera per cui il figlio suo aveva spesa tanta attività.

Egli seguiva, nel decorso marzo, il suo bene amato Cecco nella tomba. Ma a me torna spesso davanti agli occhi della mente la cara e buona immagine paterna di lui che le proprie virtù civiche messe, in gioventù, a dura prova nelle galere borboniche, temprava poi nella maturità e nella vecchiaia, nei più elevati uffici di Stato; e colla immagine di quel vegliardo, mi tornano alla mente le parole e gli scritti di incoraggia-

mento e di plauso di cui egli mi era benevolmente largo per « il grave compito assunto — scrivevami — di compiere e curar per le stampe, in omaggio alla memoria del figlio e per amor degli studi, un' opera che altrimenti chissà se avesse vista la luce ».

M'auguro che, la sua, non sia stata una fiducia mal posta.

*
* * *

Voglio poi aggiungere che mentre il povero Racioppi si limitò, nel primo volume stampato, a pochi richiami bibliografici, io ho creduto invece opportuno far seguire al Commento un « Saggio Bibliografico » coi criteri ivi accennati, e che ritengo utile complemento del Commento stesso.

Ho compilato inoltre un « Indice Alfabetico » per la facilità delle ricerche, e necessario in un lavoro di tanta mole.

Sempre mi sono sforzato di seguire, in tutto e per tutto, il metodo di chi mi aveva preceduto, ispirandomi anche, nella interpretazione, ai sensi di un ben inteso liberalismo, giusta la sentenza del grande Macaulay premessa, come epigrafe, a queste note.

IV. — Nell'atto di chiudere quest'avvertenza, piacemi rammentare al lettore come la scomparsa improvvisa e precoce di Francesco Racioppi fa tornare alla mente altri due luttuosi precedenti per molti rispetti analoghi.

Brinton Coxe, il chiaro giurista di Filadelfia, moriva improvvisamente, nel febbrajo del 1893, lasciando incompiuto il magistrale lavoro: — An Essay on Judicial Power and Unconstitutional Legislation — che i parenti diedero, così com'era, alle stampe.

Sette anni precisi di poi, vale a dire pure nel febbraio del 1900, mancava inopinatamente, in Berlino, il grande maestro di diritto pubblico, Giorgio Meyer, lasciando incompiuta la poderosa opera sul diritto elettorale parlamentare (Das parlamentarische Wahlrecht) che vide più tardi la luce a cura dell'illustre Jellinek.

Entrambe queste opere incontravano tra gli scienziati ed i pratici, quella fortuna che era stata fisicamente avversa ai loro compianti autori.

Ebbene, quantunque il gran pubblico poco dimostri di curarsi di lavori di simil genere, anche perchè oggi specialmente le sue preoccupazioni sono piuttosto economiche che politiche, ossia — secondo l'arguta osservazione del Laveleye — si preoccupa più della divisione delle ricchezze che della divisione dei poteri, tuttavia non disperiamo che un certo favore non sia per incontrare questo Commento.

Esso, se non c'inganna quel contributo che vi abbiamo apportato, ci pare una sintesi poderosa del nostro diritto costituzionale, utile tanto alla scienza quanto alla pratica, che non furono mai termini antitetici. Anzi tutt'altro: una teoria che non sorga dai fatti fu detta l'opera di un pazzo; ma una pratica che non attinga alla teoria è l'opera di un cieco. Il diritto costituzionale, che investe di sè tanta parte della vita pubblica, deve appunto costituire la preparazione indispensabile per chi alla medesima aspira.

Roma, gennaio del 1909.

AVV. IGNAZIO BRUNELLI

libero docente di diritto costituzionale.

INTRODUZIONE

SOMMARIO.

L'Italia dal 1815 al 1848.

§ 1. Divisione politica della penisola al 1815. — § 2. I moti del 1821. — § 3. I moti del 1831. — § 4. Dal 1831 al 1846. — § 5. Le riforme del 1847.

Il regime costituzionale in Piemonte.

§ 6. Incertezze di Carlo Alberto (*n*). — § 7. Consiglio di Conferenza del 3 febbraio 1848. — § 8. Consiglio di Conferenza del 7 febbraio. — § 9. Proclama dell'8 febbraio. — § 10. Redazione e promulgazione dello Statuto.

L'unificazione italiana.

§ 11. Prima guerra d'indipendenza e primi plebisciti. — § 12. Novara. — § 13. Un decennio di raccoglimento. — § 14. Seconda guerra d'indipendenza e annessione della Lombardia. — § 15. I plebisciti del 1860 e il Regno d'Italia. — § 16. Unione del Veneto. — § 17. Unione di Roma. — § 18. La festa dello Statuto.

L'Italia dal 1815 al 1848.

§ 1. — Abbattuta nel 1814 la potenza di Napoleone I, i sovrani rimasti arbitri delle sorti d'Europa, impresero a rifarne la carta politica, muovendo dal criterio della restaurazione delle antiche monarchie sotto il dominio degli antichi monarchi « legittimi ». Era lo *statu quo ante*: la reazione impose il concetto, e Talleyrand trovò la formola, enunciando ed applicando il principio del « legittimismo » che non fu se non una rinnovazione del vecchio « diritto divino » per cui le famiglie che avevano regnato su di un popolo dovevano continuare indefinitamente a signoreg-

giarlo, quasi che gli Stati fossero private proprietà e l'investitura ne fosse data da Dio in perpetuo.

La grande opera fu elaborata nel famoso Congresso di Vienna; e appunto mentre Napoleone I tentava quella inane riscossa che in brevi giorni dovea condurlo da Waterloo all'esilio di Sant'Elena, il Congresso chiudevasi con l'Atto Finale del 9 giugno 1815 che riassumeva i mutamenti sanzionati dalla diplomazia nell'assetto dei popoli. La nostra penisola venne divisa nei seguenti domini:

a) Il Piemonte e la Sardegna con l'aggiunta del territorio già costituente la Repubblica di Genova (oltre la Savoia e il contado di Nizza, di là dalle Alpi), ricostituivano il « *Regno di Sardegna* » tornando sotto lo scettro del Re Vittorio Emanuele I di Savoia.

b) La Lombardia e la Venezia erano attribuite alla Austria, che ne costituiva il « *Regno Lombardo-Veneto* ».

c) I *ducato di Parma, Piacenza e Guastalla* erano assegnati a Maria Luigia, figlia dell'imperatore d'Austria e seconda moglie di Napoleone I, la quale tuttavia (come fu meglio determinato nel Trattato di Parigi del 10 giugno 1717) doveva tenerli sua vita durante, dopo di che vi sarebbero subentrati gli antichi Borboni di Parma: ciò che avvenne infatti nel dicembre 1847.

d) I *ducato di Modena, Reggio e Mirandola* ritornavano alla Casa d'Este, rappresentata allora da Francesco IV arciduca d'Austria, che aveva in moglie la principessa Beatrice, primogenita del Re di Sardegna.

e) Il *ducato di Massa* e il *principato di Carrara* erano attribuiti all'arciduchessa d'Austria, Maria Beatrice d'Este, con riserva di passare poscia al duca di Modena, ch'era suo figlio: il che infatti accadde nel 1829.

f) Il *granducato di Toscana* era ricostituito sotto lo scettro dell'arciduca d'Austria-Lorena Ferdinando III, con l'aggiunta del così detto Stato dei Presidii che anteriormente aveva appartenuto al Regno di Napoli.

g) *Lucca*, eretta a *ducato*, era concessa alla infante di Spagna Maria Luisa, erede dei Borboni di Parma; con riserva di passare alla Toscana allorquando i Borboni di

Parma rientrassero nei loro antichi domini; il che ebbe luogo, come si è detto, nel dicembre 1847.

h) Le Legazioni di Bologna, Ravenna e Ferrara, le Marche, il Ducato di Benevento e il Principato di Pontecorvo si riunivano al Lazio e all'Umbria, ricostituendo gli « *Stati della Chiesa* » allora sotto il Pontefice Pio VII.

i) I due regni di Napoli e Sicilia, formavano il « *Regno delle due Sicilie* » sul cui trono era reintegrato Ferdinando IV di Borbone che perciò assumeva il nome di Ferdinando I.

Così l'Italia era spartita in nove diversi Stati (oltre la microscopica *Repubblica di San Marino*, sempre rispettata sin'allora e rispettata sempre dipoi): e di questi, uno immediatamente nelle mani dell'Austria; quattro, per relazioni di famiglia, soggetti al suo influsso; tutti, per comunità di interessi dinastici, strettamente vincolati alla sua politica. Il predominio austriaco succedeva al predominio francese in Italia.

§ 2. — Ma se le potenze mostravano di trattare l'Italia come una semplice « espressione geografica » non indarno la rivoluzione francese aveva sparso anche nella nostra penisola il suo fuoco purificatore. Più insopportabile apparve l'assolutismo, aggravato dallo spirito reazionario che accompagnò la restaurazione degli antichi regimi; sorsero le sette e le conventicole; gli animi generosi iniziarono ben presto la lotta per la libertà interna, segnando il penoso cammino con pietre miliari che grondano lacrime e sangue.

Già nel 30 marzo 1815, col suo famoso Proclama di Rimini, Gioacchino Murat re di Napoli aveva lanciato per la prima volta il grido dell'indipendenza d'Italia: ma era stata voce senza seguito. Lo scoppio della rivoluzione nella penisola iberica fu occasione ed impulso ai primi veri moti in Italia. Una sollevazione militare (il primo dei troppo famosi *pronunciamientos*) nel capo d'anno del 1820 aveva obbligato il Re di Spagna Ferdinando VII a richiamare in vigore nel 7 marzo la costituzione monarchica già proclamata in Cadice il 18 marzo 1812, e due anni dopo — nel

4 maggio 1814 — soppressa. Una sollevazione consimile indi a poco aveva obbligato il Re di Portogallo a promulgare la stessa costituzione spagnuola. Analogo moto militare, promosso dalla potente società segreta dei *Carbonari* ed appoggiato da aperta rivoluzione in Sicilia, nel 7 luglio dello stesso anno 1820 strappò al Re di Napoli quella medesima costituzione di Cadice, che imitata dalla prima costituzione francese del 1791, reputavasi in quei tempi un modello.

Pochi mesi dopo, un altro simile moto scoppia in Piemonte per opera della guarnigione d'Alessandria, indi della stessa guarnigione della capitale, al grido di « guerra all'Austria, e Costituzione di Spagna » e innalzando il vessillo rosso azzurro e nero dei *Carbonari*. Il vecchio e debole Re Vittorio Emanuele I abdica in favore del proprio fratello Carlo Felice; il giovane principe Carlo Alberto di Savoia-Carignano⁽¹⁾ sollevato a reggente del regno per l'assenza del nuovo Re Carlo Felice che trovavasi allora in Modena, nella stessa sera del 13 marzo 1821 proclama, indi giura la invocata Costituzione di Cadice. Ma il Re Carlo Felice da Modena sconfessa l'opera del reggente, e questi si ritrae precipitoso ed atterrito a Novara, d'onde, dimesso l'ufficio, prende mesto il cammino dell'esilio.

Fida a una politica ferrea, l'Austria intanto vegliava per difendere negl'interessi dei Principi restaurati, i suoi stessi interessi assolutistici. In un Congresso tenuto a Lubiana, essa fe' decidere la repressione delle idee liberali; cosicchè un suo esercito invocato dallo stesso Ferdinando di Borbone entrava in Napoli il 24 marzo 1821 ristabilendovi il Governo assoluto. Un altro suo esercito, invocato dal Re Carlo Felice, li 8 aprile consecutivo entrava in Piemonte al medesimo scopo, e il Re lo seguiva il 20 ottobre, dopo consumate le vendette contro i rivoluzionari. Finalmente, sui primi del 1823, un esercito francese discendeva nella Spagna, avendo nelle sue file il Principe Carlo Alberto

(1) Vedi brevi cenni biografici di questo Principe nel penultimo paragrafo di questo *Commento*.

di Savoia-Carignano, che recavasi per onorevole ammenda a combattere quella stessa Costituzione di Cadice ch'egli avea concessa indarno al regno sabaudò.

Così i primi vagiti della libertà politica furono soffocati dalle baionette straniere nella nostra penisola; ed anche dove le congiure non avevano avuto il tempo di scoppiare in aperte sommosse (in Lombardia e nel Ducato di Modena) scoppiò la paura dei trepidi governi, fulminando con larga mano condanne ed esilii.

§ 3. — Seguì un doloroso decennio, in cui all'ombra dell'Austria si esercitò la più sospettosa reazione poliziesca da un capo all'altro d'Italia. Ma come nel 1820 la notizia della rivoluzione di Spagna avea dato esca alle prime sommosse, così nel 1830 la notizia della « Rivoluzione di luglio » in Francia, fu elettrica scintilla che suscitò nuovi impeti rivoluzionarii. Mentre il popolo francese cambiava dinastia per vendicare la costituzione oltraggiata da Carlo X (§ 147), il Belgio si scioglieva dall'Olanda cui era stato avvinto nel 1815 e si dava ordini liberi ammirevolissimi; si agitavano a democratiche riforme i Cantoni Svizzeri; la Spagna e la Grecia testè dichiaratasi indipendente, entravano in più liberali ordinamenti politici.

Sotto quell'onda nuova e impetuosa d'aspirazioni costituzionali, anche in Italia si ebbero insurrezioni e sommosse: non nelle regioni che dieci anni prima avevano dato il sangue per la causa della libertà e dove perciò le file dei patriotti si trovavano ora diradate dai processi e dagli esilii; ma principalmente nelle Romagne, donde si estesero, da una parte alle Marche e all'Umbria, dall'altra ai finitimi ducati di Parma e di Modena. Nè più furono militari congiure, ma sollevazioni più ampie di popolo, innanzi al cui vindice furore fuggirono a gara i Principi minacciati e i Legati e Prolegati pontifici. Dappertutto s'instituirono governi provvisori e sventolò il tricolore italico, eloquente simbolo di libertà politica: un Parlamento delle provincie centrali, inauguratosi a Bologna, nel 26 febbraio 1831 dichiarava per la prima volta decaduto il potere temporale

dei papi e costituiva una federazione fra le provincie medesime.

Ma indarno il leone si scosse. Ancora una volta, eserciti austriaci discesero dai piani lombardo-veneti a scongiurare i pericoli delle torbide vicinanze; ancora una volta, i troni vacillanti furono restaurati col puntello delle baionette straniere, e la reazione (tranne che a Parma) si aggravò ancora una volta sui generosi propugnatori del più libero e degno regime.

§ 4. — Non però le libere aspirazioni ristavano; anzi il sangue dei martiri era lievito a perseverare, mentre al lavoro sotterraneo delle congiure si veniva accoppiando sempre più conscia la forza poderosa dell'opinione pubblica. Grande era il progresso materiale, grandissimo il progresso intellettuale, che a dispetto dei governi avevano conseguito i popoli d'Europa in quegli ultimi tempi. I primi giornali spuntavano, e deludendo la sorveglianza di censori doganieri e poliziotti istituivano rapporti nuovi fra le genti travagliate dalla tirannide; le classi medie venivano acquistando una più sensibile influenza sociale; dovunque si agitavano sentimenti calorosi di nazionalità, di libertà, desiderii acuti di riforme politiche.

Con anima d'apostolo e di veggente, Giuseppe Mazzini fondava in quel torno di tempo la *Giovine Italia*, e per suo merito s'incominciava a diffondere nella coscienza popolare il concetto e il fascino dell'unità nazionale come base prima e indispensabile al regime libero. Per rompere il giogo dell'interno dispotismo apparve chiara, finalmente, la necessità di rivendicare innanzi tutto l'indipendenza contro lo straniero; di rispingere oltre i nostri confini la potenza dell'Austria, che avea sì docili alleati, anzi strumenti, sopra quasi tutti i troni della penisola. S'intese, finalmente, che il grande scopo era unico per tutte le popolazioni italiche, ed occorreva perciò unificare e coordinare i moti parziali in uno sforzo concorde, pel duplice conquisto della libertà esterna e di quella interna, dell'indipendenza nazionale e del regime costituzionale.

La questione italiana cessava di essere una questione d'equilibrio politico, da regolarsi a beneplacito della diplomazia, e incominciava a divenire una questione di nazionalità, da risolversi per virtù del popolo. All'opera slegata dei carbonari del 1821 succedeva quella dei mazziniani, e più che mai frequenti, coordinandosi via via ad unico scopo, furono in Italia i tentativi rivoluzionarii. In Sicilia nel 1837, in Calabria nel 1844, in Romagna nel 1843, nel 1844 e nel 1845, la lotta s'impegnò corpo a corpo tra i governi e i patrioti; e se quelli moltiplicavano a gara persecuzioni e repressioni terribili, troppo diffusi e frequenti e coordinati diventavano omai gli sforzi e gli scoppi delle liberali aspirazioni elevantisi fino alle altezze sublimi del sacrificio della vita a un'idea, perchè i martirii e gli esilii potessero arrestarle.

Il grido dei mazziniani era non solo indipendenza, unità, governo costituzionale, ma forma repubblicana, perciocchè in veruno dei Principi del tempo le popolazioni italiche avrebbero potuto mettere la propria fiducia. Queste idee peraltro non erano tutte accolte dai più moderati, e il disparere apparve chiarissimo allorquando nel 1843 Vincenzo Gioberti pubblicava il suo famoso libro sul « Primato morale e civile degl'italiani » in cui gettava al pubblico, avido di mutamenti politici, la formula d'una confederazione di tutti i Principi italiani sotto la presidenza del Pontefice. Straordinario fu l'effetto di quel libro, che presentava sotto una nuova luce il conquisto della libertà politica, non più per mezzo delle rivoluzioni ma per mezzo dell'accordo di Principi e popoli contro l'Austria: e molta parte dei liberali abbracciandone le dottrine in un partito che fu detto dei « neo-guelfi » si contrappose al partito mazziniano pur continuando ad avere comune con esso la patriottica fede. E fu pure memorabile l'altro libro sulle « Speranze d'Italia » pubblicato da Cesare Balbo nell'anno consecutivo, ove contenevasi parimenti la proposta d'una confederazione degli Stati italici, però propugnando che la presidenza ne fosse devoluta non al Pontefice, ricco solo di morale autorità, ma al Re di Sardegna — che fin dal 1831 era Carlo

Alberto — come il più forte per armi, e per molte considerazioni il più adatto a fronteggiare efficacemente l'influenza esiziale dell'Austria.

§ 5. — Quand'ecco improvvisamente intervenire un gran fatto a palesare l'immensa via già guadagnata dalle nuove idee e a rinvigorirle d'un appoggio inestimabile. Il pontefice Pio IX, asceso il 16 giugno 1846 alla cattedra di San Pietro, pronunziava cristiane parole di perdono pei condannati politici dei suoi Stati, ed annunziava la determinazione di addivenire a temperate riforme. Vennero esse nel consecutivo 1847, e consistettero principalmente in una nuova legge sulla stampa, che senza abolire la censura consentiva un maggiore slancio ai periodici, e nella istituzione d'una *Consulta di Stato*, ben lontana al certo dall'idea di un Parlamento, ma notevolissima per significante accenno a futuri sviluppi.

La causa patriottica non era più dunque un'utopia nè un delitto, se lo stesso romano pontefice accennava a proteggerla!

L'adesione del sommo gerarca e quindi anche del clero cattolico alle tendenze nuovissime, non potea non produrre un effetto straordinario sulle masse e sui governanti della penisola. Il grido di « Viva Pio IX » fu assunto a motto d'ordine delle prorompenti manifestazioni liberali; parve sorto il capo della felice confederazione vaticinata dal Gioberti; le speranze facilmente ingigantirono; e alla impetuosa corrente i Principi degli altri Stati italiani non poterono più resistere. Malgrado le esortazioni dell'Austria, il Granduca di Toscana dovè seguire pel primo l'esempio del vicino Pontefice. In quel gentile paese, ove il Governo avea dovuto sempre comportarsi con mitezza corrispondente alla notevole coltura e al largo benessere del popolo, seguirono in quello stesso anno 1847 analoghe riforme amministrative e giudiziarie sui codici e intorno alla stampa, con l'istituzione di una *Consulta di Stato* e della *Guardia civica*, e con la promessa di Consigli comunali e provinciali elettivi. Nuovi sussulti in Sicilia e in Calabria strapparono conces-

sioni dello stesso genere al monarca borbonico; dimostrazioni e rimostranze popolari decisero per la stessa via anche il monarca sabauda.

Carlo Alberto di Savoia-Carignano, che nel 1821 qual Reggente del Regno avea concesso francamente e senza incertezze la costituzione di Cadice, nel 1831 era pervenuto al trono di Sardegna profondamente turbato nello spirito, sotto la fiera impressione delle conseguenze che gli erano occorse per la felice colpa commessa. Esule dal Piemonte, odiato dal Re Carlo Felice, dispregiato dai cortigiani, aveva dovuto dapprima, nel 1823, cercar l'onta di combattere nella Spagna contro le libertà costituzionali da lui stesso imitate e giurate; poscia, nel 1824, subire la imposizione d'una solenne promessa scritta di non ricadere mai più nel giovanile errore del 1821. Qual meraviglia se il suo franco e gioviale carattere si rese cupo, mistico, incerto, e se caduto in mano alla reazione e ai gesuiti, per quanto era stato sollecito a concedere nel 1821 per altrettanto fu rigido sotto il manto regio contro il crescente grido dell'epoca? — Gli avvenimenti del 1847 però finirono col trascinarlo. Egli intese che non avrebbe potuto negare ai suoi popoli ciò che altri Principi italiani già avevano dato, e che le riforme amministrative giudiziarie ed economiche non erano incompatibili con la necessità di conservare intatto il regime politico ereditato da lui con la corona sabauda. Prese allora a motto « stabilità nell'ordine politico, progresso in quello civile » — e sullo scorcio del 1847 sanzionò a sua volta alcune riforme importanti in sè, importanti più ancora come germe e lievito di consecutivi progressi. Mutati alcuni dei ministri scegliendo uomini più atti a sentire le necessità dei tempi nuovi, con un nuovo codice di procedura penale istituì dopo lo stadio inquisitorio il procedimento accusatorio e la triplice guarentigia della oralità, della pubblicità, del contraddittorio nei processi. Con un nuovo ordinamento sulla stampa rese più tollerabile la censura, e diè mezzo ai giornali di sorgere e propugnare ulteriori innovazioni. Con un nuovo ordinamento delle amministrazioni comunali (da avere però applicazione

nel consecutivo anno), introdusse nel diritto pubblico del suo Stato il fruttuoso e fecondo concetto delle popolari elezioni. Aboliti tutti i fôri privilegiati salvo quello ecclesiastico, riordinò la materia del contenzioso amministrativo ponendovi a capo la Camera dei Conti che fin allora era stato il tribunale privilegiato per la parte finanziaria, e creò un magistrato supremo di cassazione, dando per questa parte la necessaria unità al sistema giudiziario. Trasferì l'amministrazione della polizia dai comandanti militari al dicastero dell'interno rendendola, quale dev'essere, un servizio civile. Come affermazione solenne della maggior cura che il Governo intendeva prendere degl'interessi morali e materiali del popolo, istituì un Ministero pei lavori pubblici, l'agricoltura e il commercio, ed uno per l'istruzione pubblica.

Il regime costituzionale in Piemonte.

§ 6. — Con questi auspici si apriva il 1848, l'anno fatidico, l'anno fatale, l'anno delle grandi e forti e durevoli rivendicazioni politiche. Libertà e nazionalità fu il grido che scosse l'Europa, auspice anche una volta la Francia. — Svizzera, Germania, Austria, Ungheria si agitarono; e l'universalità del moto e la comunione dell'intento, mostrano che i popoli erano ormai maturi e la misura era colma.

Le concessioni già ottenute in Piemonte, in Toscana, a Roma, a Napoli, non furono che nuova esca a chiedere concessioni maggiori; i timidi ritocchi amministrativi e giudiziarii non valsero che a rendere più assidua la domanda di vaste e compiute riforme politiche; in ispecie le larghezze accordate alla stampa riuscirono a un mezzo potentissimo per coordinare i sentimenti delle masse, per infiammarli con l'esempio vicendevole, per renderli minacciosi e irresistibili. Dappertutto s'invocava l'abolizione dell'assolutismo, del governo senza legge, e s'acclamava alla instaurazione del governo giuridico, del sistema costituzionale.

Fra il sordo brontolio della riscossa nel Lombardo-Veneto e nei ducati centrali ove nessuna riforma era venuta ad alleviare ed allietare i popoli oppressi, prima ad insorgere fu la Sicilia, che in pochi giorni, dal 12 alla fine di gennaio, riuscì a rompere il freno delle truppe borboniche e ad istituire un governo provvisorio il quale poscia promulgò una costituzione e convocò il Parlamento dell'isola. L'opinione pubblica in Napoli, seguì il moto, e sotto l'onda incalzante delle ingiunzioni popolari, il Re Ferdinando cedette. All'alba del 29 gennaio egli promise una costituzione, da modellarsi non più sulla falsariga spagnuola che aveva fatto il suo tempo, ma su quella francese del 1830 che ne aveva preso il luogo nel cuore dei patrioti; e la promulgò infatti il 12 febbraio, e la giurò solennemente il 24, fra il tripudio di un popolo non abbastanza memore della malafede dei suoi Principi.

Alle prime notizie di questi avvenimenti, Carlo Alberto fu profondamente turbato. Di giorno in giorno si facevano chiari i prodromi di nuove insurrezioni liberali in Francia, e gli animi in Piemonte ne erano commossi. Mentre la stampa già reclamava apertamente una costituzione, di là dal Ticino la Lombardia si preparava al gran riscatto e l'Austria aumentava gli eserciti. La lotta era dunque prossima a scoppiare, e sarebbe stata lotta nazionale, guerra per l'indipendenza di tutta la penisola dal dominio e dall'influenza dell'Austria. Capitanarla, era il sogno di Carlo Alberto, che insofferente dell'egemonia straniera già da più anni avea ripreso l'antico e misterioso motto sabauda « *je atans mon astre* » ponendosi in rotta con l'Austria fin dal 1846, quando egli aveva consentito il libero transito al sale acquistato nel Canton Ticino, e l'Austria, perdendo così il vantaggio di provvedere di quella derrata il Piemonte, avea per rappresaglia elevato i dazi sui vini sardi che s'introducevano nel Lombardo Veneto. Ma per convertire all'idea monarchica tutti i patrioti ancora divisi fra le tendenze mazziniane e quelle neo-guelfe, per assurgere più alto d'ogni altro Principe italiano nelle speranze e nella fiducia dei popoli, gli bisognava far proprie quelle aspirazioni libe-

rali e patriottiche oppuguate appunto dall'Austria; gli bisognava precorrere gli altri Principi in una prova spontanea e non dubbia di devozione alla causa italica, abbracciando subito, e lealmente, francamente, il regime libero.

Giorni agitatissimi furono quelli in cui l'animo suo mistico e melanconico, sotto il pungolo della costituzione già concessa nelle Due Sicilie, si dibattè nella irresoluzione suprema, fra il bisogno di non indugiare a sua volta, e le sue riluttanze al regime libero pel vincolo assunto nel 1824 di non concedere giammai una costituzione ai suoi popoli. D'ora in ora, come lo signoreggiavano contrarie impressioni, appigliavasi al partito di concedere largamente e poi a quello d'abdicare la corona, senza riuscire a risolversi. Ma la costituzione era omai chiesta insistentemente dall'opinione pubblica: dopo una petizione della cittadinanza genovese non voluta ricevere dal Re, e una della stampa torinese da lui ricevuta e meditata, il Consiglio municipale di Torino votava nei medesimi sensi: i ministri stessi per debito di lealtà lo consigliavano a prendere in considerazione, finchè vi era tempo, gli ardenti voti del popolo; e da ultimo gli proponevano ufficialmente la ponderosa questione nel « Consiglio di Conferenza » o « Consiglio dei Ministri » ch'ebbe luogo il 3 febbraio 1848 ⁽¹⁾.

§ 7. — Sette in quel tempo erano i Ministri in Piemonte: ossia Borelli per l'interno, Avet per la grazia e giustizia, Di Revel per le finanze, Des Ambrois pei lavori pubblici, Di San Marzano per gli affari esteri, Broglia per

(1) I verbali di questo e dei successivi Consigli di Conferenza fino al 4 marzo, redatti dal segretario conte Radicati e pubblicati dapprima in parte nel 1885 e poscia in integro nel 1898 da due valentuomini, ci danno ora il mezzo di seguire dappresso gli avvenimenti di quel breve ma storico periodo d'un mese: e noi avremo continue occasioni di giovarcene.

MANNO. *La concessione dello Statuto; notizie di fatto documentate*. Pisa, Mariotti, 1885. — ZANICHELLI. *Lo statuto di Carlo Alberto, secondo i processi verbali del Consiglio di conferenza dal 3 febbraio al 4 marzo 1848*. Roma, Soc. Ed. Dante Alighieri, 1898.

la guerra e marina, Alfieri per l'istruzione⁽¹⁾: ed essi convennero tutti al Consiglio del giorno 3 febbraio sotto la presidenza del Re Carlo Alberto.

Apertasi l'adunanza il Borelli prese pel primo la parola, dicendo ch'egli « assai malgrado i propri sentimenti » era forzato dalle circostanze e dai voti dei suoi colleghi a ritornare sulla questione politica che occupava presentemente tutti gli spiriti, e sulla quale Sua Maestà già conosceva tutto ciò ch'egli aveva avuto l'onore di dirle nel giorno precedente e poi anche in quella stessa mattina, con una libertà forse troppo grande, ma certo perdonata dalla bontà del Re, in causa della convinzione dei ministri di compiere un dovere imperioso. Aggiunse di avere riferito ai propri colleghi nel precedente giorno « le parole così calme, ma così gravi » che Sua Maestà gli aveva detto in proposito; e che esse lo ponevano « nel più penoso imbarazzo » di cui domandava di potere esporre brevemente i motivi. Continuò pertanto:

Da più tempo le dottrine correnti sulla forma dei governi, la tendenza generale degli spiriti, ed alcuni antecedenti, facevano prevedere che tosto o tardi si sarebbe obbligati ad adottare o a subire un sistema *diverso dall'attuale*; ma si era ben lungi dal credere che l'epoca ne potesse divenire così prossima; le nostre tradizioni monarchiche, la bontà dei nostri Principi, l'affetto rispettoso per essi, tutto faceva credere che noi non vedremmo cotesta innovazione, per la quale, nonchè trovarci maturi, nulla è ancora preparato, e che sarà *lungi dall'essere felice per noi*. Ma gli avvenimenti hanno corso con un passo così rapido, che l'immaginazione ne è spaventata.

Il lavoro delle sette, ciò che si è fatto altrove e per contraccolpo anche in Piemonte, e l'immensa eccitazione della stampa, ha precipitato il corso delle cose: *noi abbiamo percorso un mezzo secolo in pochi mesi*. La determinazione del Re di Napoli ha mutato immensamente la questione in Italia. Gli spiriti sono in ebollizione: questo esempio ha messo fiamme dappertutto e in ispecie a Genova; si spera, si prendono accordi, si predica,

(1) Nell'ultimo paragrafo di questo *Commento* diamo brevi cenni biografici dei ministri che sottoscrissero lo Statuto.

* Circa il nome del ministro per la guerra e marina, v'ha chi scrive Broglio, e v'ha chi scrive Broglia, come v'ha chi scrisse indifferentemente l'uno e l'altro. Così, per esempio, il BRUNIALTI (*Il Diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*. Torino 1896, vol. I, p. 495. Nota n. 5; id. p. 510) Broglia pare, però, il nome esatto.

e in questo stato di cose è facile prevedere (come quasi tutti prevedono) che *non si può evitare una crisi*. L'eventualità ne è divenuta più prossima e probabile, e la domanda per una *forma rappresentativa di Governo* può giungere in breve. Egli è con dolore che ne dà annunzio, in base a tutti i rapporti ricevuti; ma sarebbe impossibile tacerlo a Sua Maestà.

Chiede pertanto quale linea di condotta dovrà seguire il Ministero. Se Sua Maestà giudica inevitabile una *costituzione* siccome tutto porta a credere, bisognerebbe preparare le cose per darla *con la maggiore dignità possibile per la corona e col minor male possibile pel paese*. È necessario darla, non lasciarsela imporre; dettare le condizioni, e non riceverle; procurarsi il tempo di scegliere con calma i mezzi e l'opportunità, dopo aver promesso di adoperarli.

Ma se Sua Maestà non entra in siffatto ordine di idee, ch'essa degni considerare la crudele alternativa in cui si troverebbero gettati i suoi ministri, fra la volontà del Sovrano e la loro *convinzione intima* sui bisogni del momento politico. Rispettando la volontà del Re, se la loro coscienza non permettesse loro di seguirne le opinioni, essi vedrebbero col più vivo dolore la necessità di pregare il Re di *sceglersi altri consiglieri* i quali fossero meglio in grado di secondare le sue idee.

Freddo e impassibile in apparenza, il Sovrano richiese allora il consiglio di ciascuno degli altri ministri; e tutti, chi più chi meno calorosamente, convennero nella suprema necessità di entrare nella via del regime libero. Il guardasigilli Avet osservò che in tempi calmi nessuno avrebbe avuto motivo di suggerire sì profonda mutazione: ma dopo i recentissimi avvenimenti della penisola « la convocazione dei delegati della parte più sana del popolo potrebbe fortificare il Governo e ricondurre la calma »: e soggiunse che « le resistenze inopportune furono sempre fatali, come provava il fresco esempio dei Borboni di Francia, di Spagna e di Napoli ». Il Revel, dichiarandosi quasi vergognoso di dovere emettere una opinione in assoluto contrasto coi principii nei quali era stato allevato e affermandosi convinto che « il paese non era maturo pel regime rappresentativo la cui adozione arrecherebbe spiacevoli resultamenti » con le lagrime al ciglio osservava che l'immensa maggioranza era bensì indifferente e contraria alle innovazioni, ma la minoranza « che parla, scrive e si agita di più » reclamava un nuovo ordine politico: era pertanto preferibile il concedere subito, anzichè il cedere con ignominia dopo una lotta civile. Più franco il Des Ambrois, pur

convenendo nel deplorare che il paese non fosse meglio preparato a ricevere le adombrate innovazioni, notava che queste erano ormai inevitabili; e che non si poteva isolare lo Stato sabaudo dagli altri Stati che lo circondavano, nel qual caso la spinta esterna lo avrebbe fatalmente agitato fino a che non fosse stato fatto pago il grido dell'epoca. San Marzano a sua volta rilevò che i fatti recentissimi avevano reso indispensabile il gran mutamento, dal quale tuttavia non reputava potersi attendere « nulla di buono pel paese »; onde credea preferibile il cedere a tempo, anzichè mettersi al pericolo di giungere ugualmente al regime costituzionale ma attraverso dolorose repressioni e spargimento di sangue. Uguali sensi espresse il Broglia, non senza emettere la dichiarazione che « un regime costituzionale in Piemonte non sarebbe conveniente per veruna qualità di ragioni ». Per ultimo il liberale Alfieri, premessa una lunga difesa dei suoi devoti sentimenti monarchici, appoggiò con ampio e caloroso discorso le idee espresse dai preopinanti, sopra tutto svolgendo il concetto che di fronte all'immensa forza acquistata dalla stampa, diveniva assai conveniente cosa l'organizzare una *legale* espressione dell'opinione pubblica mediante le istituzioni rappresentative, le quali (egli notò) rafforzano e non indeboliscono i governi.

Constatata l'unanimità dell'avviso dei sette ministri così diversi per età, per educazione, per inclinazioni e per studi, Re Carlo Alberto pronunziò severe e gravi parole: « non avere egli altro desiderio che il bene dei popoli, non volere perciò frapporre alcun ostacolo al compimento di tutto ciò che potesse contribuire al pubblico bene ». Allora, quasi prendendo maggiore animo, il Borelli ribadì le opinioni già espresse circa la necessità suprema di scegliere il minore dei mali per evitare altri mali più grandi; e nè la resistenza armata nè « l'abdicazione del Re » sarebbero state soluzioni da preferirsi alla concessione degli ordini liberi. Avet accennò risolutamente alla costituzione allora vigente in Francia, come al più opportuno modello di temperato regime politico. Des Ambrois stimò di parare eloquentemente il pericolo; si addivenisse alla creazione di qualche semplice

assemblea consultiva com'erasi fatto alcuni mesi prima a Roma e in Toscana, mostrando la necessità di abbracciare il franco e pieno regime rappresentativo con due Camere, di cui l'una eletta dal popolo e l'altra di nomina regia come allora era appunto nella monarchia francese. San Marzano evocò invece le costituzioni germaniche, più riguarde del potere regio.

Poscia Alfieri e Des Ambrois supplicarono il Re di prendere l'iniziativa, dando ai popoli una immediata promessa, la quale riuscirebbe certo a calmare l'effervescenza pubblica e consentirebbe di studiare i particolari con maggior calma: e l'adunanza ebbe termine, sotto l'impressione del suggerimento dato al Re da Revel e San Marzano, di convocare a consulta « altre persone » per udire le impressioni e l'avviso di tutti i più eminenti servitori di Sua Maestà sopra un obbietto di tanta importanza.

§ 8. — L'animo del Re pio e leale uscì scosso dall'unanimità del consiglio, e si rifugiò, come spesso solea, nella muta preghiera. Dopo una lunga notte insonne, la mattina del 4 febbraio egli ricorse per conforto al venerando arcivescovo di Vercelli, Alessandro d'Angennes; e questi con l'autorità della calda parola riuscì a rasserenarne la turbata coscienza, liberandola dagli ultimi scrupoli pel giuramento del 1824. Conscio allora e sicuro di sè, deciso finalmente a seguire la sua stella, Carlo Alberto fece convocare pel 7 febbraio uno straordinario Consiglio di conferenza.

A questo Consiglio memorabile, in cui si decisero le sorti costituzionali del Piemonte anzi dell'Italia, assistettero, oltre i sette ministri con portafogli, altri dieci personaggi espressamente prescelti e invitati. Furono essi il vice-presidente annuale e i presidenti delle tre sezioni del Consiglio di Stato, Sallier della Torre, Peyretti di Condove, Raggi e Provana di Collegno; l'ex ministro ed ex ambasciatore, allora consigliere di Stato straordinario annuale per la divisione di Cuneo, Beraudo di Pralormo; il primo e il secondo presidente del Magistrato di Cassazione, Coller e Gromo; il

sovrintendente degli archivi di Corte, Gallina; il procuratore generale presso la Camera dei Conti, Quarelli di Le-segno; l'avvocato generale presso il R. Senato o Corte di appello di Piemonte, Sclopis di Salerano. Nè il principe ereditario, che aveva allora già 28 anni e fu poi Vittorio Emanuele II, nè altro Real Principe, vi ebbero parte od invito.

Aprì l'adunanza il Re stesso, e nell'aridità della prosa burocratica dei verbali sembra quasi tremolare la malinconia profonda dell'animo suo, già pronto ad ogni magnanimo sacrificio. Passò egli in rassegna le molte riforme sancite dopo il suo avvenimento al trono, ricordò il florido stato delle finanze e dell'economia pubblica, riconobbe che le recenti vicissitudini aveano mutata quasi la faccia alle cose, richiamò l'attenzione dei convenuti sulle circostanze del grave momento politico, invitò da ultimo ciascuno dei presenti ad esprimere francamente il proprio avviso circa lo stato dell'opinione pubblica e i mezzi più adatti a ricondurre l'ordine e la calma nel popolo.

Risposero un dopo l'altro, secondo l'ordine di precedenza, i dieci personaggi invitati. Sallier, che nel 1821 aveva repressa la rivoluzione piemontese dopo la fuga del reggente Carlo Alberto, incolpò della popolare agitazione l'odio nazionale contro l'Austria e le innovazioni liberali che si erano testè dovute introdurre a somiglianza dei paesi prossimi, segnatamente il nuovo regime sulla stampa. Ciò che si desidera, aggiunge poco dopo, è il sistema rappresentativo; quel sistema che, nato in Inghilterra, era poi stato reso popolare dalla Francia, la cui costituzione avrebbe potuto essere presa a modello come quella che presentava « minori inconvenienti ». Raggi, parlando in modo che svelava la sua poca perizia così negli affari politici come nell'arte dell'oratoria, rincarò le accuse contro la stampa e le società segrete, e dichiarò francamente d'inclinare alla repressione dei moti inconsulti verso un regime più libero. Collegno, sin allora conosciuto quale campione del sistema assoluto, rimbeccò tosto la resistenza non essere più consigliabile, pur riconoscendo che solo una minoranza audace

era quella da cui partivano le pressioni pei politici mutamenti. Pralormo, già ministro piemontese a Vienna e perciò memore della solenne promessa imposta a Carlo Alberto nel 1824 dall'Austria, ostinatamente lamentò che il Governo non avesse tentato d'impedire a tempo l'estendersi delle malaugurate dottrine. Collet, deplorando a sua volta il torbido moto, consigliò qualche nuova concessione, solo per poter continuare a tenersi nel sistema in vigore. Peyretti, ripetendo le querele contro la stampa e le associazioni, di fronte alla marea dilagante si limitò a piangere sulla sorte delle minacciate prerogative monarchiche. Gromo parve piegare a nuove concessioni, fatalmente rese necessarie dalle circostanze; ma con prudente circospezione dichiarò lasciare integro ai ministri il compito di escogitarle. Quarelli fece eco, e consigliò nuove concessioni però in armonia con le vigenti istituzioni politiche.

Soli Gallina e Sclopis sorsero con maschia eloquenza in difesa del regime libero. Noi siamo certamente italiani, disse Gallina, e la stirpe che ci governa è non pure la più antica, ma la sola italiana fra quelle della penisola. Però le sue radici al di là delle Alpi e la nostra posizione geografica ci assoggettano ampiamente all'influenza dalla Francia, onde si è formato nell'animo dei piemontesi una ben chiara idea del regime libero, e una ben pronunziata simpatia verso i moti popolari che in quel paese a noi sì prossimo acclamano alle libertà politiche. Vivono ancora i resti della generazione del 1821 — osò aggiungere, rievocando nel Re la memoria della costituzione promulgata in altra epoca — e con essi la generazione promulgata verso altre forme politiche è abbastanza forte per far traboccare la bilancia, se pure numericamente sono più forti le masse che preferiscono l'immobilità perchè incapaci di formarsi una opinione propria in questa materia. Notò poi, che sull'opinione delle classi medie e non su quella delle folle ignare, occorreva orientarsi; e la classi medie davano segni non dubbi di desiderare un mutamento di rotta. Uno Stato — affermò nettamente — non può governarsi come una famiglia: e concluse consigliando una temperata costituzione, la quale

non riuscirebbe punto incompatibile con la venerata istituzione monarchica.

Sclopis per ultimo, parlando anche nella sua qualità di presidente della Commissione superiore di revisione sulla stampa, incominciò con lo scagionare la stampa dai fieri attacchi rivoltile. Essa, notò, è come una temperatura che ha bisogno di equilibrarsi: in presenza degli arditi scritti che vedevano la luce nei paesi contermini, sarebbe stato un errore il comprimerla nel Piemonte, perocchè si sarebbero autorizzati i dubbi sulla lealtà del Governo nell'applicare le già sancite riforme, e si sarebbero spinti i pubblicisti a far stampare clandestinamente od altrove, ed anche più vivaci, le loro critiche. Bene fu adunque l'averle consentito di equilibrarsi con la stampa degli altri Stati contigui, e di funzionare da indice non menzognero delle nuove tendenze pubbliche. Passò quindi a dimostrare la maggiore convenienza che si avrebbe nel fornire di organi *legali* l'espressione dei popolari sentimenti, e insistette nella necessità che le nuove concessioni costituissero « un sistema compiuto ».

A questo punto, udite le dichiarazioni dei dieci membri estranei, furono dal Re invitati a prendere la parola successivamente i ministri, e in specie il Borelli; ed essi confermarono unanimi, sebbene con maggiore o minore simpatia la necessità di modificare le basi stesse del regime politico, assumendo a modello la costituzione monarchica francese del 1830. Il Re allora interpellò di nuovo coloro che dapprima si erano mostrati dissenzienti, e udì che anch'essi cedevano, vinti ma non convinti, in presenza della riconosciuta impossibilità di resistere al fato. Come disse Pralormo, obbedivano al sentimento dell'ammalato che per sottrarsi a morte certa si sottopone con un breve filo di speranza ad una pericolosa operazione chirurgica. L'introduzione del regime costituzionale rappresentativo fu allora deciso; e poichè da tutto il dibattito era risultata la suprema necessità di non indugiare a darne l'annunzio ai popoli, sulla proposta di Borelli e di altri ministri appoggiata da Sclopis, venne stabilito di redigere seduta stante

un proclama reale da pubblicarsi senza indugio, per divulgare non soltanto la lieta novella in termini generici, ma determinare anche in modo concreto e specifico le basi fondamentali del nuovo regime.

La interminabile adunanza, apertasi alle 9 e 30 del mattino, continuò adunque: e il ministro dell'interno passò indi a poco alla lettura degli articoli della dichiarazione che i ministri proponevano all'uopo. Il testo di essa, scritto fin dal dì precedente da Dèz Ambrois con Borelli e Gallina, non sollevò alcuna osservazione; ma sugli articoli seguì una discussione lunga e minuta, della quale riferiremo le varie parti a proprio luogo nel seguito di questo commento. Alle cinque di sera il proclama si trovò approvato.

§ 9. — Eccolo ora nella sua integrità, questo storico Proclama, che fu pubblicato il mattino di martedì 8 febbrajo col n. 669 della « Raccolta degli Atti del Governo » e forma la prefazione magnifica della presente Costituzione della nostra patria:

CARLO ALBERTO, ECC.

I popoli, che per volere della Divina Provvidenza governiamo da diciassette anni con amore di padre, hanno sempre compreso il Nostro affetto, siccome Noi cercammo di comprendere i loro bisogni; e fu sempre intendimento Nostro che il Principe e la Nazione fossero coi più stretti vincoli uniti pel bene della patria.

Dì questa unione ognor più salda avemmo prove ben consolanti nei sensi con cui i Sudditi Nostri accolsero le recenti riforme, che il desiderio della loro felicità Ci aveva consigliate per migliorare i diversi rami di amministrazione, ed iniziarli alla discussione dei pubblici affari.

Ora poi che i tempi sono disposti a cose maggiori, ed in mezzo alle mutazioni seguite in Italia, non dubitiamo di dar loro la prova la più solenne che per Noi si possa, della fede che conserviamo nella loro devozione e nel loro senno.

Preparate nella calma, si maturano nei Nostri Consigli le politiche istituzioni, che saranno il complemento delle riforme da noi fatte, e varranno a consolidarne il beneficio in modo consentaneo alle condizioni del paese.

Ma fin d'ora Ci è grato il dichiarare, siccome col parere dei Nostri Ministri e dei principali Consiglieri della Nostra Corona abbiamo risoluto

e determinato di adottare le seguenti basi di uno Statuto fondamentale per instabilire nei nostri Stati un compiuto sistema di governo rappresentativo.

Art. 1. — La religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola religione dello Stato.

Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.

Art. 2. — La persona del Re è sacra ed inviolabile.

I suoi ministri sono responsabili.

Art. 3. — Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato. Egli comanda tutte le forze di terra e di mare: dichiara la guerra; fa i trattati di pace, d'alleanza e di commercio; nomina a tutti gl'impieghi; e dà tutti gli ordini necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne o dispensarne l'osservanza.

Art. 4. — Il Re solo sanziona le leggi e le promulga.

Art. 5. — Ogni giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome. Egli può far grazia e commutare le pene.

Art. 6. — Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere.

Art. 7. — La prima sarà composta da Membri nominati a vita dal Re; la seconda sarà elettiva sulla base del censo da determinarsi.

Art. 8. — La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle Camere.

Però ogni legge d'imposizione di tributi sarà presentata prima alla Camera elettiva.

Art. 9. — Il Re convoca ogni anno le due Camere: ne proroga le Sessioni, e può disciogliere la elettiva; ma in questo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

Art. 10. — Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non sarà consentito dalle Camere e sanzionato dal Re.

Art. 11. — La stampa sarà libera, ma soggetta a leggi repressive.

Art. 12. — La libertà individuale sarà garantita.

Art. 13. — I Giudici, meno quelli di Mandamento, saranno inamovibili dopo che avranno esercitate le loro funzioni per uno spazio di tempo da determinarsi.

Art. 14. — Ci riserbiamo di stabilire una Milizia comunale composta di persone che paghino un censo da fissare.

Essa verrà posta sotto gli ordini delle Autorità amministrative e la dipendenza del Ministero dell'Interno.

Il Re potrà sospenderla o discioglierla nei luoghi dove crederà opportuno.

Lo Statuto fondamentale, che d'ordine Nostro vien preparato in conformità di queste basi, sarà messo in vigore in seguito all'attivazione del nuovo ordinamento delle amministrazioni comunali.

Mentre così provvediamo alle più alte emergenze dell'ordine politico, non vogliamo più oltre differire di compiere un desiderio, che da lungo tempo nutriamo, con ridurre il prezzo del sale a trenta centesimi al chilogramma fino dal primo di luglio prossimo venturo, a beneficio principalmente delle classi più povere, persuasi di trovare nelle più agiate quel compenso di pubblica entrata, che i bisogni dello Stato richiedono.

Protegga Iddio l'èra novella che si apre pei Nostri popoli, ed intanto che essi possano far uso delle maggiori libertà acquistate, di cui sono e saranno degni, aspettiamo da loro la rigorosa osservanza delle leggi vigenti, e la imperturbata quiete tanto necessaria ad ultimare l'opera dell'ordinamento interno dello Stato.

Dato a Torino, addì otto febbrajo milleottocequarantotto.

CARLO ALBERTO.

Delle concrete disposizioni contenute in questo Proclama, parleremo ai rispettivi articoli dello Statuto. Della sua ultima parte, concernente la riduzione sul prezzo del sale, avremo occasione di toccare sotto l'art. 82.

§ 10. — Fra l'entusiasmo popolare che non ebbe più limiti, i sette ministri col Re iniziarono senza indugio la definitiva preparazione dello Statuto, e all'uopo tennero altri cinque « Consigli di Conferenza » nei giorni 10, 17 e 24 febbrajo e 2 e 4 marzo di quell'anno memorabile.

Dimenticata col volgere dei nuovi tempi la già famosa costituzione di Cadice (42), il modello che naturalmente s'impondeva in quel periodo storico era la costituzione francese del 14 agosto 1830, attraverso alla quale filtrava depurata la Carta costituzionale francese del 4 giugno 1814 che aveva preso diretta ispirazione dalle gloriose istituzioni d'Inghilterra. Ad essa si era attenuto il Re delle Due Sicilie; e a maggior ragione il Piemonte, che tanti vincoli e rapporti avea con la vicina Francia, non avrebbe potuto in quell'ora abbeverarsi ad altre sorgenti, molto più che nella cultura dell'epoca assai scarse notizie dirette si possedevano delle istituzioni politiche dei popoli anglo-sassoni. A quella costituzione, pertanto, si attenne il Consiglio di Conferenza, pur volgendo qualche sguardo anche alla costituzione belga ch'era nata nel 1831; nè fu del tutto dimenticato che ogni popolo deve dare un'impronta propria alle sue leggi, e che il prescelto modello era già vecchio di diciotto anni, durante i quali le idee avevano progredito con moto rapidissimo.

Sin dall'adunanza del 10 febbrajo il Re, come leggesi nel

verbale « si degnò fare osservare, che dal momento ch'egli aveva accordato un regime costituzionale, conveniva d'entrare francamente in questa via... affinchè tutto fosse compiuto nel più breve tempo possibile » e la lealtà con cui Carlo Alberto pronunziava queste parole ispirò costantemente anche i suoi collaboratori e ministri. Coloro stessi che si erano piegati scettici o trepidanti al nuovo regime per l'impossibilità d'evitarlo, una volta accettato dal Re il loro consiglio unanime diedero opera sincera e ferma per tradurlo in atto nella migliore maniera possibile ; e se scienza od esperienza fecero talvolta difetto, non mancò un solo istante la virtù della devozione al Principe che si era messo deciso e conscio pel nuovo cammino della felicità dei suoi popoli.

Con questo elevato spirito, il Consiglio di Conferenza attendeva al ponderoso compito suo, mentre fiocavano di giorno in giorno come acuto sprone incalzanti notizie. Con una enciclica del 10 febbraio il Pontefice benediceva all'Italia e preparavasi a dare una costituzione, che fu poi emanata il 14 marzo; l'11 febbraio prometteva una costituzione anche il Granduca di Toscana; e la promulgava il 15, ricalcando il medesimo modello francese; i patrioti lombardi raddoppiavano i loro apparecchi per la grande riscossa; commovevasi l'opinione pubblica a Parigi, e di giorno in giorno ingrossando culminava nella rivoluzione del 24 febbraio, per la quale era sbalzato dal trono Re Luigi Filippo e si proclamava la Repubblica, e si abbatteva quella stessa costituzione del 1830 che a Napoli, in Toscana, in Piemonte, era stata scelta a modello. Il Consiglio di Conferenza affrettò allora i suoi studi, nei quali Borelli, Alfieri e Des Ambrois avevano spiegato parte precipua; rapidamente li chiuse, associandosi per la redazione definitiva lo Sclopis, il Galina e Cristiani di Raverano; e il sabato 4 marzo 1848 promulgavasi dal Re Carlo Alberto lo Statuto fondamentale del Regno, destinato poscia a diventare costituzione e garanzia dell'unificato Regno d'Italia. Narra il Des Ambrois nelle sue Memorie: ⁽¹⁾

(1) DES AMBROIS, *Notes et souvenirs inédits*. Bologna, Zanichelli, 1901.

Fu un momento solenne. Tutti i ministri muti, commossi, guardavano il Re che apponeva la sua firma tutto raccolto, ma calmo e sereno come un uomo che adempie coscienziosamente un grande dovere. Quando egli ebbe deposta la penna, il vecchio ministro Borelli rappresentò a S. M. in nome di tutti i colleghi, che essendosi mutato il regime politico, egli era nell'ordine delle cose che la Corona si circondasse di un nuovo Ministero, e che in conseguenza tutti i ministri rassegnavano i portafogli. Il Re fu visibilmente contrariato da tale dichiarazione. Egli domandò spiegazioni e testimoniò il suo rammarico di doversi privare dei suoi antichi consiglieri. La seduta era stata lunga e faticosa. Il Re si levò. Allora il vecchio conte Borelli, con un movimento spontaneo, si avvicinò, pose a terra un ginocchio, e baciò la mano che aveva firmato lo Statuto. Ciascuno dei ministri baciò quella mano: era l'ultimo addio all'antico ordine di cose. Il Re, commosso, rialzava i suoi ministri e li abbracciava con effusione ».

Una circostanza, piccola in sè e per questo non avvertita finora, ma notevole per certi singolari sprazzi di luce che ne trarremo via via, vuol essere qui segnalata. Come le discussioni del Consiglio di Conferenza ebbero luogo in francese — la lingua abituale nella Corte di Sardegna — così pure lo Statuto fu redatto in francese e solo da ultimo tradotto in italiano, con frasi che in più luoghi risentono dell'esotica favella. E poichè lo Stato Sardo componevasi allora di provincie francesi e di provincie italiane, e gli atti del Governo erano ufficialmente pubblicati nel duplice idioma, così anche lo Statuto venne pubblicato nelle due lingue: cioè per le popolazioni italiane nella « Raccolta degli atti del Governo di S. M. il Re di Sardegna » (che vedeva la luce in Torino) ed ivi ebbe il numero d'ordine 674; e per le popolazioni di Nizza e Savoia nel « Recueil des actes du Gouvernement de S. M. le Roi de Sardaigne » (che vedeva la luce a Chambéry) ed ivi ebbe il numero d'ordine 456.

L'unificazione italiana.

§ 11. — Appena dopo la rivoluzione di Parigi, il 13 marzo scoppiava la rivoluzione anche a Vienna, la cittadella stessa dell'assolutismo, e se ne aveva il fiero contraccolpo nei già commossi dominii austriaci in Italia. In un medesimo giorno, il 22 marzo, Venezia si proclamava a repubblica, Milano

chiudeva trionfante le sue eroiche cinque giornate, liberandosi dall'austriaco dominio.

Ben tosto l'intero Lombardo-Veneto seguiva il magnanimo esempio, e di là dal Po insorgevano anche Parma e Piacenza, Modena e Reggio, cacciando gli abborriti loro Principi e instaurando Governi provvisorii.

In mezzo a tanto incendio, nulla più trattiene il Re Carlo Alberto dal mettersi alla testa della crociata nazionale. La sera del 23 marzo, alle prime notizie della riscossa di Milano, egli trascina i suoi ministri costituzionali a deliberare la guerra all'Austria; a tarda notte ne dà in persona l'annuncio alla popolazione in delirio, con lo sventolare dal verone del regio palazzo una sciarpa tricolore, simbolo sin allora rivoluzionario, da quell'istante simbolo ufficiale della patria libera ed una! Il grande annunzio corre subito per tutta la penisola; l'esercito piemontese col Re alla sua testa entra in Lombardia; sotto la pressione dell'opinione pubblica fatta conscia di sè e dei suoi scopi, battaglioni toscani, romani, napoletani, sono spediti dai rispettivi governi costituzionali a sostenerlo nella santa guerra d'indipendenza; accorrono volontari dalle Romagne insorte: altri volontari lombardi sotto la guida di un giovane nizzardo, Giuseppe Garibaldi, operano di conserva; si vince a Goito, a Valeggio e a Monzambano dall'8 al 10 aprile, si ricacciano e s'incalzano gli austriaci al di là dal Mincio e dall'Adige, nuovi allora si raccolgono a Pastrengo il 30 aprile e a Santa Lucia il 6 maggio, il 30 si vince di nuovo a Goito e si occupa Peschiera, una delle formidabili piazze del quadrilatero.

Libere dai governi assoluti e padrone di sè, le popolazioni di Lombardia, quelle delle provincie venete, quelle de' ducati centrali, ricorrono a solenni plebisciti per manifestare il loro sovrano volere, mentre innanzi alla forza delle cose cedono le correnti repubblicane e federalistiche e si rafforzano quelle unitarie e monarchiche. Nel 10 maggio si proclama il risultamento della votazione popolare di Piacenza; in brevi giorni seguono quelli di Parma, di Modena, di Reggio e Guastalla, delle quattro provincie venete di Rovigo, Vicenza, Treviso e Padova, fino alli 8 giugno

in cui è proclamato quello della regione lombarda — tutti a immensa maggioranza favorevoli alla immediata unione col Piemonte. Anche nella città e provincia di Venezia, vinte le velleità repubblicane dal bisogno dell'aiuto piemontese contro l'Austria minacciante vendetta, è votata l'unione addì 4 luglio, benchè non per plebiscito del popolo, ma per voto dei rappresentanti di esso.

Di tali plebisciti è costituzionalmente notevole solo quello delle provincie lombarde, perchè l'unico non più rinnovato dipoi (§ 14). Il popolo fu quivi invitato a scegliere fra le due deliberazioni seguenti, che tradiscono gli ultimi aneliti del gran duello tra le due frazioni del partito patriottico:

PER L'UNIONE IMMEDIATA. — Noi sottoscritti, obbedendo alla suprema necessità che l'Italia intiera sia liberata dallo straniero e all'intento principale di continuare la guerra dell'indipendenza colla maggiore efficacia possibile, come lombardi in nome e per l'interesse di queste Provincie e come italiani per l'interesse di tutta la Nazione, votiamo fin d'ora l'immediata fusione delle Provincie lombarde cogli Stati sardi — semprechè, sulle basi del suffragio universale, sia convocata negli anzidetti Paesi e in tutti gli altri aderenti a tale fusione una comune *Assemblea costituente*, la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una nuova Monarchia costituzionale colla dinastia di Savoia.

PER LA DILAZIONE DEL VOTO. — Noi sottoscritti, non riconoscendo l'urgenza di prendere subito una determinazione, intendiamo che sia rimessa a causa vinta la discussione dei nostri destini politici.

Per l'unione immediata si ebbero 561,002 suffragi, mentre l'altra alternativa non ne raccolse che 681.

In conseguenza il Parlamento Subalpino, ch'erasi inaugurato a Torino li 8 maggio, approvava con apposite leggi codeste annessioni al Regno di Sardegna: ossia l'annessione del già ducato di Piacenza, con la legge 27 maggio, n. 728; quella dei già ducati di Parma e Guastalla, con la legge 16 giugno, n. 733; quella di Modena e Reggio con la legge 21 giugno, n. 736; quella della Lombardia e delle provincie venete di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo con legge 11 luglio, n. 747, di cui avremo occasione di riparlare nel § 75; quelle della città e provincia di Venezia, con la legge

27 luglio, n. 750. A Parma e a Piacenza si fecero anche le elezioni dei deputati, e questi infatti parteciparono in Torino ai lavori parlamentari durante la prima legislatura e in parte anche durante la seconda.

Dolorosamente, la vittoria abbandonò di un tratto le nazionali bandiere. Addì 25 luglio l'esercito piemontese era vinto a Custoza, con piena perdita dei vantaggi sin'allora acquistati; e poichè il contingente napoletano si era ritirato in seguito alla reazione borbonica del 15 maggio, e schiere pontificie avevano dovuto capitolare a Vicenza, e i giovani battaglioni toscani erano stati quasi intieramente distrutti nei combattimenti di Curtatone e Montanara, e Venezia invocava aiuti invece di offrirne, fu necessità iniziare la ritirata innanzi alle rafforzate falangi dell'esercito avversario. Un nuovo combattimento presso Milano il 4 agosto riesciva ancora sfavorevole all'esercito piemontese: onde il 9 agosto segnavasi a Milano l'armistizio Salasco (dal nome del generale, capo di stato maggiore dell'esercito piemontese, che lo firmò): e in seguito ad esso gli austriaci rientravano nelle posizioni primitive, occupando altresì Modena, Parma e Piacenza, e Carlo Alberto, sentendo in forse il suo prestigio, tristemente si riduceva in patria non senza accogliere ancora una volta il disperato pensiero dell'abdicazione.

§ 12. — Tristemente per gl'italiani precipitò quell'anno 1848, che aveva veduto sfavillare tante speranze. A Napoli, la prima convocazione del Parlamento era stata seguita dalla sommossa e dal bombardamento del 15 maggio, e del regime libero non esisteva più che il ricordo. In Sicilia, le insurrezioni in nome della rinnovata idea separatista erano state soffocate col bombardamento di Messina. Nello Stato pontificio, Pio IX ritraevasi di un tratto dalla via ch'egli stesso avea aperta ai sovrani della penisola, e dopo l'assassinio del suo primo ministro Pellegrino Rossi nel 15 novembre, s'involava dalla sua capitale rifugiandosi in Gaeta sotto la protezione del Re delle due Sicilie. Leopoldo di Toscana fuggiva a sua volta per raggiungere in

Gaeta il Pontefice. Nei ducati centrali si ristabilivano i caduti governi. Nel Lombardo-Veneto gli austriaci ritornavano padroni, e Venezia si dibatteva eroicamente fra le strette dell'assedio.

Ma in Piemonte il Parlamento e la stampa tenevano desta la nobile fiamma e sospingevano a ritentare la gran prova; nè Carlo Alberto era il meno desideroso di sguainare nuovamente la spada. Il 12 marzo 1849 egli denunciava l'armistizio Salasco; il 20 si riprendevano le ostilità con l'Austria, breve e dolorosa campagna alle armi italiane! Questa volta furono gli austriaci, che passarono il Ticino stringendo dappresso e con forze preponderanti l'esercito piemontese: vinti tuttavia a Vigevano e alla Sforzesca ma vincitori a Mortara il 21, nella sanguinosa giornata del 23 compivano a Novara la disfatta dell'eroico Piemonte.

Dopo aver cercato indarno la morte sul campo di battaglia, Carlo Alberto, sull'affermazione del Generale-Maggiore (§ 103) circa l'impossibilità di continuare la lotta, inviò domanda d'armistizio al maresciallo austriaco Radetzky, e ne ebbe offerta di condizioni gravissime. Stimò allora che la sua persona soltanto costituisse l'ostacolo ad ottenere patti più accettabili; e stanco, sfiduciato, disilluso, nella sera medesima della fatal giornata — in quella medesima città ove per singolare coincidenza il 23 marzo 1821 avea depresso la reggenza — alla presenza degli alti ufficiali e del ministro Cadorna, abdicava in favore del figlio primogenito Vittorio Emanuele II ⁽¹⁾. La guerra d'indipendenza, decisa il 23 marzo 1848, finiva al compiersi d'un anno, con una sconfitta che parve irreparabile e col volontario esilio del principe magnanimo che l'aveva tenacemente condotta.

§ 13. — Il fato parve aggravarsi allora sulla causa italiana. Calpestando giuramenti e promesse, il Re delle Due Sicilie riprese lo scettro dell'assolutismo ed infuriò con

⁽¹⁾ CADORNA. *Lettere sui fatti di Novara del marzo 1849*. Terza edizione. Roma, Tip. Eredi Botta, 1889.

nuove reazioni contro i patrioti. In Toscana il partito retrogrado, sopravanzando quello democratico, nel 12 aprile 1849 s'era impadronito del Governo a nome del Granduca, lo aveva richiamato, e questi era accorso facendosi precedere da milizie dell'Austria. Roma, proclamatasi a repubblica con Giuseppe Mazzini il 9 febbraio 1849, indi stretta d'assedio dai battaglioni che la repubblica francese spediva a restaurare il governo pontificio, capitolava il 2° luglio dopo un'epica resistenza in cui si immortalava Giuseppe Garibaldi. Venezia, bloccata dagli austriaci, dopo sforzi eroici era costretta nel 24 agosto ad aprir loro le porte. Il regime assoluto risorgeva ancora dalle sue ceneri, più pesante e più amaro dopo il breve esperimento del regime libero.

Ma rimaneva per la fortuna d'Italia il Piemonte costituzionale, fido baluardo alla causa della libertà e dell'indipendenza. Frammezzo a Principi spergiuri, unica nella penisola serbava fede al suo giuramento la dinastia sabauda. Carlo Alberto avea preferito l'esilio al tradimento: Vittorio Emanuele II avea raccolto con rara lealtà l'eredità paterna, salvandola dalle austriache minacce e blandizie; chè suo primo atto di regno era stato quello di recarsi in persona presso il vincitore di Novara, ottendonè la rinunzia ai patti di pace esiziali alle libertà statutarie. Per le virtù di questi due illustri regnanti, il principio monarchico s'innestava sempre più robusto sul concetto unitario; per le virtù del Piemonte che rimaneva con la sua stampa libera e la sua libera tribuna parlamentare qual vigile scolta in tanto sfacelo, le speranze d'Italia ebbero il centro intorno a cui riordinarsi e temprarsi a nuovi ardimenti. Da ogni parte della penisola il fiore dei patrioti accorreva all'ombra della bandiera tricolore in Torino, e nella fraterna ospitalità in cui gareggiavano Governo e privati, lo spirito nazionale attingeva lena a mantener vivo il sacro fuoco dell'unità e della libertà della patria.

Il decennio che seguì la rotta di Novara trascorse in una preparazione paziente e sapiente pel trionfo dell'idea nazionale nel duplice aspetto dell'unità e della libertà. Au-

spice Vittorio Emanuele dapprima con Massimo d'Azeglio indi con Cavour suoi primi ministri, il Parlamento e il popolo subalpino venivano accrescendosi di giorno in giorno la fiducia delle altre regioni italiche e la simpatia delle altre più liberali nazioni estere. La guerra di Crimea nel gennaio 1855 offrì al Governo piemontese l'occasione sospirata di uscire dall'isolamento alleandosi con la Francia e l'Inghilterra, e poscia di porre netta la quistione italiana innanzi alle potenze europee radunate in Congresso a Parigi nel 1856. Un'alleanza più intima, stretta fra il Piemonte e Napoleone III imperatore dei francesi nell'estate del 1858 dopo il famoso convegno di Plombières, e i consecutivi armamenti del Piemonte, ponendo in allarme l'Austria, precipitarono gli avvenimenti nella penisola.

§ 14. — Infatti la Russia propose di radunare un congresso diplomatico per la definitiva sistemazione della questione italiana per cui si reputava da molti opportuno l'ordinamento confederativo, e l'Austria accettò; ma pretendendo che non dovessero avervi rappresentanza i Principi della penisola (per escluderne il Piemonte) e che prima d'iniziare tal congresso il Piemonte addivenisse al disarmo delle truppe che veniva aumentando sui confini orientali, nel 23 aprile 1859 inviò al Gabinetto di Torino un *ultimatum* in codesto senso. L'intimazione fu naturalmente accolta dal Piemonte come una sospirata dichiarazione di guerra, e la guerra infatti scoppiò. Vittorio Emanuele, alla testa del suo esercito, entrava sollecitamente in Lombardia; Napoleone III, in virtù del recente trattato d'alleanza, accorreva ad appoggiarlo con forti truppe; Giuseppe Garibaldi coi battaglioni dei « Cacciatori delle Alpi » gli recava il prezioso sussidio dell'elemento nazionale volontario. Si vinceva a Montebello il 20 maggio, a Palestro il 30, a Magenta il 4 giugno; l'8 giugno i due Sovrani alleati entravano trionfalmente in Milano; il 24 dello stesso mese una gemina vittoria sorrideva ancora alle armi liberatrici dai colli cruenti di San Martino e Solferino.

Intanto i prodromi della guerra, e poscia il suo felice

svolgimento, avevano accesa la rivoluzione nel centro della penisola. Nel 27 aprile era caduta per sempre la dinastia degli austro-lorenesi in Toscana — il 9 giugno la duchessa di Parma abbandonava definitivamente i suoi Stati — l'11 fuggiva il duca di Modena — il 12 si sollevava Bologna — brevi giorni dopo, il moto dilagava irrefrenabile per le Marche e per l'Umbria — e dappertutto si istituivano governi provvisori, e s'acclamava l'unità d'Italia con l'unione al libero Piemonte.

Ma improvvisamente, minacciato di guerra sul Reno, Napoleone III interrompe la marcia trionfale delle armi alleate verso Venezia, entrando in segrete trattative con l'Austria. L'11 luglio vien firmata la Convenzione di Villafranca, in forza della quale erano sospese le ostilità e si concordavano i preliminari della pace sulle basi seguenti: l'Austria avrebbe rinunciata la Lombardia (meno la provincia di Mantova) all'Imperatore dei Francesi perchè la cedesse al Re di Sardegna — il Duca di Modena e il Granduca di Toscana sarebbero rientrati nei loro Stati — si sarebbe istituita una confederazione dei Principi italiani, compresa l'Austria per le sue provincie di Mantova e del Veneto, sotto la presidenza onoraria del pontefice. Vittorio Emanuele, impossibilitato a proseguire da solo la lotta, subisce fremendo il volere dell'imperiale congiunto. E la pace fu poscia conclusa a Zurigo con tre trattati del 10 novembre, l'uno tra la Francia e l'Austria, l'altro fra l'Austria e il Piemonte, il terzo fra il Piemonte, la Francia e l'Austria.

Intervenne, a compimento, la legge 6 giugno 1860, n. 4106, con cui il Parlamento subalpino, a ratifica del decreto-legge 1° dicembre 1859, n. 3811, autorizzava il Governo piemontese a dare piena ed intera esecuzione ai trattati di Zurigo; e così l'unione della Lombardia ebbe luogo, sulla base della volontà già precedentemente manifestata dal popolo lombardo-veneto nel plebiscito delli 8 giugno 1848 (§ 11). Quanto alle altre stipulazioni manipolate fra i due imperatori per ricondurre la penisola alle condizioni di venti anni indietro, l'anima italiana si incaricava di mostrarne ben presto l'inanità.

§ 15. — Nel 4 aprile 1860 la campana della Gancia dava a Palermo il segnale della rivoluzione, e questa rapidamente propagavasi per le terre dell'isola. Al lieto annunzio Giuseppe Garibaldi suscita a sè d'intorno la leggendaria schiera dei Mille; nella notte dal 4 al 5 maggio s'imbarca con essi allo storico scoglio di Quarto presso Genova, e al grido « Italia e Vittorio Emanuele » inalberando il vessillo tricolore sbarca a Marsala l' 11 maggio. La vittoria di Calatafimi (15 maggio) gli apre le porte di Palermo; la vittoria di Milazzo (20 luglio) lo conduce a Messina fra il più schietto entusiasmo del popolo; nella notte dal 19 al 20 agosto passa lo stretto ed inizia la sua marcia trionfale sul continente. Intanto nel 16 agosto, prima fra tutte le provincie meridionali, insorge la Basilicata e si costituisce un governo provvisorio, acclamando l'unione italiana sotto la monarchia costituzionale sabauda; e mentre le altre provincie contermini imitano l'esempio, Garibaldi con le camicie rosse attraversa la Calabria e il Cilento, e nel 7 settembre, epico trionfatore, entra in Napoli donde appena il dì innanzi era fuggito il Re delle Due Sicilie, Francesco II.

Dall'altra parte, premendo a Cavour di controbilanciare le mene del partito repubblicano che già accerchiava Garibaldi, l'esercito regolare piemontese nel dì 11 settembre entrava nelle Marche, indi nell'Umbria, e con la vittoria di Castelfidardo riportata il 18 dello stesso mese sulle truppe pontificie, in pochissimi giorni aveva assicurata la liberazione di quelle provincie discendendo poscia verso Napoli. Nelle giornate sanguinose del 1° e 2 ottobre sul Volturno, l'esercito borbonico era definitivamente annientato da Garibaldi. Il 2 novembre fu presa Capua; il 13 febbraio capitolò Gaeta; il 12 marzo Messina; ultima la fortezza di Civitella del Tronto si arrese il 20 marzo 1861. Le popolazioni di tutta l'Italia centrale e meridionale si trovano finalmente libere.

Seguirono allora i plebisciti, promossi con unità d'intenti dai diversi governi provvisorii.

a) Nei giorni 11 e 12 marzo 1860 votarono le popolazioni della Toscana e dell' Emilia, non essendosi ritenuto sufficiente per quest'ultima, com'era stato per la Lombardia, il plebiscito del 1848 (§ 11).

La formola del plebiscito in *Toscana* fu la seguente :

Unione alla monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele;

ovvero :

Regno separato;

E si ebbero, per l'unione, voti 366,571; pel regno separato, 14,925.

La formula nell'*Emilia* fu invece questa :

Annessione alla monarchia costituzionale del Re Vittorio Emanuele II;

ovvero :

Regno separato;

E si ebbero, per l'annessione, voti 426,006; pel regno separato, 756.

L' Italia essendo ancora nel periodo di formazione e legalmente non esistendo ancora che un regno piemontese-lomdardo, quei primi plebisciti si ottennero alla forma ambigua dell'unione o annessione « alla monarchia del Re Vittorio Emanuele ».

b) il 21 ottobre votarono le *Provincie Napoletane* e la *Sicilia* acclamando esplicitamente l'unità nazionale. Ecco la formola proposta alle prime :

Il popolo vuole l'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele Re costituzionale e suoi legittimi discendenti?

E per la Sicilia :

Il popolo siciliano vuole l'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele Re costituzionale e suoi legittimi discendenti ?

I voti nel Napoletano furono: favorevoli 1,302,064; contrari 10,312. Nella Sicilia: favorevoli 432,053; contrari 667.

c) Finalmente il 4 e 5 novembre ebbero luogo i plebisciti delle Marche e dell'Umbria. La formola fu:

Volete far parte della Monarchia costituzionale del Re Vittorio Emanuele II?

E i voti: nelle Marche, favorevoli 133,807 e contrari 1212; nell'Umbria, favorevoli 97,040 e contrari 380.

Così tutte quelle nobili provincie entravano a far parte integrante dello Stato Italiano: — il che fu dichiarato dal Re Vittorio Emanuele, quanto all'Emilia, con decreto-legge del 18 marzo 1860, n. 4004, convalidato dalla legge 15 aprile, n. 4059; quanto alla Toscana, con decreto-legge 22 marzo, n. 4014, convalidato da altra legge pure del 15 aprile, n. 4060; quanto alle provincie Napoletane, alla Sicilia, alle Marche ed all'Umbria, con quattro decreti del 9 dicembre, nn. 4498-4501, in esecuzione della legge di autorizzazione del 3 dicembre 1860, n. 4497.

In compenso delle annessioni ora dette, il Piemonte però era costretto a cedere alla Francia il circondario di Nizza e le provincie della Savoia: rinunciando il Re Vittorio Emanuele, per l'interesse della italica unità, alla culla della sua storica Casa. La cessione, pattuita col trattato di Torino del 24 marzo 1860 ed accettata poscia dalle popolazioni savojarde e nizzarde nei plebisciti del 15 e 22 aprile consecutivo, fu resa definitiva dal Parlamento subalpino con la legge 11 giugno dello stesso anno, n. 4108, che ratificava il trattato ora detto.

Nella VII Legislatura, apertasi in Torino il 2 aprile 1860, il Parlamento subalpino accoglieva i deputati eletti in Lombardia, nell'Emilia e nella Toscana; e nell'VIII legislatura apertasi il 18 febbraio 1861, accoglieva anche quelli delle Marche, dell'Umbria, del Napoletano e della Sicilia. L'unione era fatta, benchè non ancora compiuta; e la legge 17 marzo 1861, n. 4671, conferiva al Re Galantuomo e ai suoi legittimi successori il titolo di « Re d'Italia ».

§ 16. — Pochi anni dopo si congiunsero all'Italia anche le provincie del Veneto e quella di Mantova.

A metà del giugno 1866 scoppiava infatti la guerra fra l'Austria e la Prussia: occasione dal nostro Governo lungamente attesa, e preparata da un'alleanza fra l'Italia e la Prussia. In conseguenza, anche il nostro Governo dichiarava guerra all'Austria nel 19 giugno, e l'esercito nazionale entrava subito nel Veneto. Ma la giornata di Custoza il 24 giugno fu fatale per le nostre truppe di terra; quella di Lissa il 20 luglio fu fatale alla nostra marina. Vinceva però la Prussia a Sadowa il 3 luglio, e ciò valse in definitiva ad assicurare anche a noi il compimento delle aspirazioni nazionali. L'Austria, come avea fatto nel 1859 per la Lombardia, col trattato di Praga del 24 agosto cedè il Veneto e la provincia di Mantova a Napoleone III Imperatore dei Francesi, il quale, fattosi mediatore della contesa, dichiarava a sua volta di cederli all'Italia « colla riserva del consenso delle popolazioni, debitamente consultate ».

Il trattato di Vienna, sottoscritto nel dì 3 ottobre fra l'Austria e l'Italia ribadì questa cessione, che fu poi approvata dal decreto-legge 14 ottobre 1866, n. 3253, ratificato a sua volta dalla legge 25 aprile 1867, n. 3665.

Si bandì pertanto un apposito plebiscito, il quale ebbe luogo nei giorni 21 e 22 ottobre 1866 sulla formola seguente:

Dichiariamo la nostra unione al Regno d'Italia sotto il Governo Monarchico costituzionale del Re Vittorio Emanuele II e suoi successori.

I sì furono 647,246; i no 69, e l'annessione venne dichiarata col decreto-legge 4 novembre 1866, n. 3300, ratificato poi dalla legge 18 luglio 1862, n. 3841. Il Parlamento nazionale si aprì ai deputati di Mantova e del Veneto con la seconda sessione della IX Legislatura, il 15 dicembre 1866. Capitale sospirata e indispensabile non solamente per la sua più adatta posizione geografica rispetto al nuovo.

§ 17. — Mancava ancora il Lazio, mancava Roma, capitale sospirata e indispensabile non solamente per la sua più adatta posizione geografica rispetto al nuovo Regno,

nè solamente perchè l'unica città italiana che non avesse tradizioni esclusivamente municipali e l'unica innanzi a cui ciascun'altra avrebbe potuto rinunciare ad ogni pretesa di preferenza, ma in principal modo per la forza morale che il suo nome fatidico avrebbe arrecato alla ricostituita nazionalità italiana. Già nella seduta 27 marzo 1861, dopo una splendida discussione in cui Cavour pronunziò il suo più eloquente discorso, la Camera dei Deputati aveva votato un ordine del giorno che proclamava Roma capitale d'Italia; e nel 14 giugno 1862 e nel 25 aprile 1865 aveva poi riconfermato il solenne suo voto.

Ma il problema dell'unione di Roma era formidabile per la quistione del papato, che lo complicava in modo non mai visto per lo innanzi nella storia. Il Pontefice, capo venerato di milioni di credenti sparsi per tutto l'orbe cattolico, era anche da secoli il sovrano assoluto di uno Stato indipendente, e dichiarava reputare indispensabile pel mantenimento e l'esplicazione del suo potere spirituale il sostrato del suo temporale dominio. Spogliarlo di quest'ultimo, significava affrontare il quesito estremamente arduo di far coesistere nella stessa città il supremo gerarca della chiesa universale e il capo supremo d'uno Stato libero, senza che l'indipendenza del potere civile o quella del potere ecclesiastico mutuamente s'intralciassero; significava mettersi al duplice pericolo gravissimo di complicazioni internazionali e d'interni dissidi, quando il giovine Stato non possedeva ancora la forza di resistere e vincere.

Due correnti perciò s'erano delineate fin dai primi giorni della unificazione: l'elemento popolare, dando libero corso ai suoi nobili sentimenti, sdegnava soffermarsi alle difficoltà e anelava al conquisto immediato di Roma; il Governo, conscio del proprio dovere che a Roma lo sospingeva ma conscio non meno delle proprie responsabilità, raffrenava l'impeto aspettando che i fati maturassero. Posando a Napoli dopo la sua marcia trionfale attraverso la Sicilia la Calabria e il Cilento, Garibaldi nel 1860 aveva dichiarato di non volere deporre le armi che

dopo aver liberato anche Roma; e a gran pena Cavour riuscì a impedirgli il generoso ma intempestivo disegno. Nel 1862, passando dalle idee ai fatti, Garibaldi stesso dispose armamenti in Sicilia e traversò di nuovo lo stretto procurando ripetere con l'obiettivo di Roma i miracoli suoi del 1860, e il Governo trovavasi nella dolorosa necessità d'impedirgli con le armi l'avanzata nella fatale giornata di Aspromonte (29 agosto). Poi nel 15 settembre 1864 era conclusa con Napoleone III la famosa convenzione, per cui la Francia s'impegnava a ritirare finalmente da Roma le sue truppe ivi stanziata a sostegno del Pontefice, ma l'Italia si obbligava a sua volta a rispettare e far rispettare l'integrità dello Stato Pontificio; e per dare un pegno di non avere immediata mira su Roma, obbligavasi ancora a trasferire la capitale da Torino a Firenze provvisoriamente⁽¹⁾. Infine nel 1867, mentre in Roma stessa i patrioti congiuravano, Garibaldi scendeva ancora ad agitare le masse, arrestato a Sinalunga il 24 settembre e ricondotto a Caprera, ne sfuggiva con somma audacia. Si raccoglievano volontari al confine pontificio; il 23 ottobre Enrico e Giovanni Cairoli con 70 compagni cadevano quasi tutti a Villa Glori sotto il piombo delle truppe pontificie. Napoleone allora spediva nuovamente sue truppe in difesa del vecchio Pontefice; Garibaldi a sua volta passava il confine con le sue leggendarie camicie rosse, e si scontrava coi francesi e i papalini a Mentana il 3 novembre, rimanendo battuto dal numero in una sconfitta illustre come una vittoria. Rouher, ministro di Napoleone, dichiarava subito dopo nella Camera francese, perchè tutti l'udissero, che l'Italia non si sarebbe *giammai* impadronita di Roma; al che il Ministro Lanza replicava nella Camera italiana, onde se ne persuadessero tutti al di là del confine, che Roma tosto o tardi, per la necessità delle cose e per la ragione dei tempi, sarebbe stata la capitale definitiva ed intangibile del regno d'Italia.

(1) Il trasferimento infatti era stato ordinato con la legge 11 dicembre di quello stesso anno 1864, n. 2032.

La guerra tra la Francia e la Prussia scoppiata nel luglio 1870 e la conseguente caduta del secondo impero francese nel 4 settembre, porsero finalmente l'occasione e il modo di appagare l'ardente voto della nazione italiana. Assicuratosi infatti il nostro Governo dell'assenso delle altre potenze, nell'11 settembre le nostre truppe oltrepassavano il confine pontificio, nel dì 20 entravano nella città eterna, e il 2 ottobre la popolazione di Roma e del Lazio, convocata a solenne plebiscito, votava la seguente formola con 133,681 suffragi contro 1507:

Vogliamo la nostra unione al Regno d'Italia sotto il Governo monarchico costituzionale del Re Vittorio Emanuele II e suoi successori.

L'annessione era poi sanzionata dal decreto-legge 9 ottobre, n. 5903, ratificato dalla legge 31 dicembre stesso anno, n. 6165. Il Parlamento, ch'era stato riaperto ancora a Firenze il 5 dicembre per iniziare l'XI Legislatura, accolse in quel dì per la prima volta anche i deputati della provincia Romana; ed a Roma trasferivasi definitivamente la capitale del Regno in forza della legge 3 febbraio 1871, n. 33. La prima seduta del Parlamento nazionale in Roma ebbe poi luogo il 27 novembre 1871, iniziandosi la seconda sessione della stessa XI Legislatura. La legge delle guarentigie del 13 maggio 1871 avea intanto risolto egregiamente il problema dei rapporti fra l'Italia libera e la Santa Sede (§ 39-41).

Così la stupenda opera era compiuta, e per concorde opera e virtù di Re, di patrioti illustri, di Parlamento e di popolo, la gran patria italiana si unificava, libera di sè, arbitra dei propri destini. A noi il conservarla, serbandone intatto il prezioso retaggio santificato dal sangue e dal dolore di martiri innumerevoli, mantenendo fede alla libertà, e a quello Statuto che le libertà nostre afferma e compendia.

§ 18. — Per tramandare la memoria del grande avvenimento che nel 1848 aveva mutata la monarchia piemontese da assoluta a costituzionale, dietro invito in data

1° marzo 1850 della Camera subalpina, fu proposto ed approvato un progetto, che divenne poi la legge 5 maggio 1851, n. 1187, con cui s'istituiva la *Festa dello Statuto*. Eccone i due articoli:

Art. 1. — La *seconda domenica* del mese di *maggio* di ogni anno è dichiarata Festa dello Statuto.

Art. 2. — Tutti i Municipii dello Stato celebreranno la predetta *Festa Nazionale*, presi gli opportuni concerti con le *autorità ecclesiastiche* per la *funzione religiosa*.

Vi interverranno le autorità civili e militari, la Guardia Nazionale, i corpi tutti dell'armata di terra e di mare, il corpo insegnante e gli studenti.

I Comuni stanzieranno le spese occorrenti a tale Festa, nel loro bilancio.

Quella domenica, già festiva per sè stessa giusta la consuetudine universale dei paesi cattolici, era stata prescelta come il giorno più prossimo alli 8 maggio, data in cui nel 1848 erasi inaugurata la prima legislatura del Parlamento, e lo Statuto, a' termini del suo articolo 82, aveva perciò acquistato il suo pieno effetto giuridico.

Più tardi, proclamatosi il Regno d'Italia, intervenne in proposito una nuova legge, ancora vigente, e fu quella del 5 maggio 1861, n. 7; la quale, mentre alla solenne commemorazione dello Statuto accoppiava l'altra della unificazione nazionale, per ragioni principalmente meteorologiche mutava il giorno della Festa, prescrivendo quanto segue:

Art. 1. — La *prima domenica* del mese di *giugno* di ogni anno è deliberata *Festa Nazionale* per celebrare l'*Unità d'Italia* e lo *Statuto del Regno*.

Art. 2. — Tutti i Municipii del Regno festeggiano questo giorno, presi gli opportuni accordi colle *Autorità governative*.

Art. 3. — I Municipii stanzieranno nel loro bilancio le spese occorrenti alla celebrazione della festa.

Art. 4. — Tutte le altre feste poste per disposizione di legge o dal Governo a carico dei Municipii, cessano di essere obbligatorie.

PREAMBOLO

CARLO ALBERTO

PER LA GRAZIA DI DIO

RE DI SARDEGNA. DI CIPRO E DI GERUSALEMME.

DUCA DI SAVOIA. DI GENOVA. DI MONFERRATO. D'AOSTA. DEL CHIALESE DEL GENEVESE E DI PIACENZA: PRINCIPE DI PIEMONTE E DI ONEGLIA: MARCHESE D'ITALIA. DI SALUZZO. D'IVREA. DI SUSÀ. DI CEVA. DEL MARO. DI ORISTANO. DI CESANA E DI SAVONA: CONTE DI MORIANA. DI GINEVRA. DI NIZZA. DI TENDA. DI ROMONTE. DI ASTI. DI ALESSANDRIA. DI GOCEANO. DI NOVARA. DI TORTONA. DI VIGEVANO E DI BOBBIO: BARONE DI VAUD E DEL FAUCIGNY: SIGNORE DI VERCELLI. DI PINEROLO. DI TARANTASIA. DELLA LOMELLINA E DELLA VALLE DI SESIA. ECC. ECC. ECC.

Con lealtà di Re e con affetto di padre Noi veniamo oggi a compiere quanto avevamo annunziato ai nostri amatissimi sudditi col nostro Proclama dell'8 dell'ultimo scorso febbraio, con cui abbiamo voluto dimostrare, in mezzo agli eventi straordinari che circondavano il paese, come la nostra confidenza in loro crescesse colla gravità delle circostanze, e come, prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del nostro cuore, fosse ferma nostra intenzione di conformare le loro sorti alla ragione dai tempi, agli interessi ed alla dignità della nazione.

Considerando Noi le larghe e forti istituzioni rappresentative contenute nel presente Statuto fondamentale come un mezzo il più sicuro di raddoppiare quei vincoli d'indissolubile affetto che stringono all'Itala nostra Corona un popolo che tante prove ci ha dato di fede, d'obbedienza e d'amore, abbiamo determinato di sancirlo e promulgarlo, nella fiducia che Iddio benedirà le nostre pure intenzioni, e che la Nazione, libera, forte e felice, si mostrerà sempre

più degna dell'antica fama, e saprà meritarsi un glorioso avvenire.

Perciò, di nostra certa scienza, Regia autorità, avuto il parere del nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della monarchia, quanto segue.

SOMMARIO:

Osservazioni sul Preambolo.

§ 19. Motivi del Preambolo. — § 20. La formola « Re per grazia di Dio ». — § 21. I titoli del Re. — § 22. Formole finali.

Costituzione, Carta, Statuto.

§ 23. Costituzione. — § 24. Carta costituzionale. — § 25. Statuto. — § 26. Se lo Statuto sia un patto. — § 27. In qual senso è legge perpetua ed irrevocabile.

Osservazioni sul preambolo.

§ 19. — A breve distanza di giorni dal Proclama delli 8 febbraio 1848 (§ 9), il Re Carlo Alberto adempiva la sua magnanima promessa, emanando l'atto solenne in forza del quale il governo dello Stato Sardo si trasformava da monarchico assoluto a monarchico costituzionale rappresentativo. Così richiedevano ormai la ragione dei nuovi tempi e l'interesse medesimo della dinastia; e in mezzo agli eventi straordinarii che incombevano sulla intera penisola, Carlo Alberto vi addivenne con coscienza onesta e leale, con non mentita sollecitudine di re e di padre, con mirabile intuito dell'avvenire del Piemonte e dell'Italia. Non indarno egli considerò la grande concessione come « il mezzo più sicuro » di rafforzare l'istituzione monarchica, sollevandola all'altezza di prima magistratura d'un popolo libero: non indarno accennò all'« itala » sua corona e al glorioso avvenire della « nazione » fatta signora di sè nell'interno e verso l'estero. Fidandosi del popolo che in lui fidava, egli concesse meditatamente, francamente, con l'animo deliberato a tener ferma ad ogni costo la sua re-

gale parola: nè di questa si pentì dappoi per volgere d'infausti giorni, magnifica eccezione fra i Principi suoi contemporanei, magnifico esempio ai Principi suoi successori.

Un atto così importante come la promulgazione dello Statuto ben richiedeva alcune parole di preambolo, a somiglianza di quanto era stato già fatto più volte nelle precedenti costituzioni. Tanto più poi era opportuno per lo Statuto piemontese, emanante dal segreto dei Consigli regii, e perciò non preceduto da relazioni e discussioni pubbliche. Del resto, la forma del Proclama in monarchia assoluta era per natural forza delle cose assai più adoperata che non oggi, e massimamente in quei giorni mossi e commossi la voce del Re avea più frequente e vivace impulso a rivolgersi direttamente al cuore dei popoli (§ 143). A più di mezzo secolo di distanza quelle vibrato parole non si possono leggere senza commozione, ripensando alla gioia ch'esse dovettero suscitare in tutti gli animi generosi, e alla confidente serenità con cui l'illustre principe si spogliava per sempre dell'ereditario suo potere assoluto. Ma lasciando al lettore di gustare l'intima bellezza delle regie dichiarazioni, ci limiteremo per nostra parte ad alcune modestissime osservazioni formali.

§ 20. — Innanzi tutto, noi vediamo il Principe Sardo intitolarsi « Re per grazia di Dio ».

Questa qualifica, la quale dicesi adoperata per la prima volta da Carlo Magno, ha assunto varii significati nel corso dei secoli. Spuntò come attestazione di modestia in tempi di misticismo; e allo stesso modo che il Pontefice si diceva umilmente *servus servorum Dei*, anche gli altri personaggi rivestiti di pubblica autorità spirituale o temporale s'intitolavano re, principi o vescovi *Dei gratia, opitulante divina gratia, Deo volente, permissu Dei*, quasi a protestare che non il loro scarso merito ma il solo favore divino li avea collocati al di sopra del popolo. Più tardi si trasformò in superba attestazione del diritto proprio, che ogni sovrano « legittimo » reputava portare dalla nascita alla sua corona; e fu assunta a significare che il Principe

doveva unicamente a Dio il suo scettro e perciò unicamente da lui poteva essere chiamato a rispondere delle sue azioni sovrane, riducendo così il popolo a gregge, ignaro del proprio interesse e confidato dal volere divino a un monarca impeccabile come Dio medesimo.

Appunto in quest'ultimo senso la formola adoperavasi anche in Piemonte nel periodo della monarchia assoluta, specie dopochè la Restaurazione del 1814-15 aveva potentemente affermato in tutta Europa il principio del diritto divino e del legittimismo (§ 1). E come in testa ad ogni atto di Governo intitolato col nome regio, la vediamo figurare in testa allo Statuto stesso; ma indubbiamente la trasformazione del regime politico da assoluto a costituzionale doveva trasformare anche il significato dell'antica formola, e difatti noi vedremo ch'essa disparve nel 1854 per ricomparire con ben altro intento nel 1861 alla costituzione del Regno d'Italia (§ 136).

§ 21. — Nella stessa intitolazione del Preambolo, come del resto in quella di tutti gli atti regi dello Stato Sardo, è notevole il largo elenco di titoli che segue al nome del Principe.

Il richiamo analitico di essi aveva evidentemente un significato sostanziale e giuridico durante il periodo feudale, allorquando il Re, più che il capo dello Stato, era il primo fra i baroni del regno, e perciò sfoggiava tanta maggiore potenza quanto più larga e svariata era la lista dei suoi feudi. Ma tramontato il periodo feudale e affermatosi il concetto che lo Stato è una unità di diritto pubblico e non più un coacervo di territori posseduti dallo stesso padrone, la specificata menzione di titoli molteplici non poteva certo avere altro ufficio se non quello di perpetuare un'usanza aulica ed onorifica: tanto più che titoli come quello di « Re di Cipro e di Gerusalemme » di « marchese d'Italia » ecc., avevano intieramente perduto, e da lunga pezza, il loro primitivo fondamento storico.

Nondimeno, per la forza della tradizione che è propria all'istituto monarchico, quel formulario che la sola con-

suetudine ormai raccomandava per l'intitolazione degli atti regi, durò anche dopo la promulgazione dello Statuto per tutto il tempo in cui ebbe vita il Regno di Sardegna; e vedremo al § 136 in quale occasione e in qual modo fu sostituita da altro più semplice e più corrispondente alla ragione dei tempi nostri.

§ 22. — La formula « di nostra certa scienza e regia autorità » che si legge nell'ultimo capoverso del Preambolo, è quella abituale della monarchia assoluta, quando il Re esplica la sovranità sua come meglio reputa e giudica, attingendo le proprie determinazioni nel suo proprio personale potere.

Ma per ciò appunto, era formola destinata a sparire; dappoichè, mutandosi il Re assoluto in Re costituzionale, non più alla sua « certa scienza e regia autorità » ma alle deliberazioni delle Camere legislative o secondo i casi alla proposta dei suoi ministri responsabili dovea quindi innanzi richiamarsi nell'esplicazione dell'altissimo ufficio. Quella formola perciò venne a cessare il giorno 4 marzo, non riscontrandosi più che in testa allo Statuto e in testa alle Regie Patenti dello stesso giorno, le quali in seguito all'emanazione dello Statuto mutavano in Corti di Appello gli antichi Senati (§ 81). E noi vedremo nel § 137 come poi venne mutata invece per l'intitolazione dei decreti, e nel § 167 in qual modo venne mutata invece per l'intitolazione delle leggi.

Analogamente la formola « abbiamo ordinato ed ordiniamo » subì anch'essa opportune variazioni, solo rimanendo ancor oggi nella intitolazione di certi atti particolarissimi (§ 114).

Infine, il « Consiglio » di cui Re Carlo Alberto dichiara d'aver chiesto il parere per l'emanazione dello Statuto, è il Consiglio di Conferenza (§ 6) ossia la collettività dei Ministri. Esso in Piemonte usavasi convocare d'ordinario tutti i giovedì, e in tal giorno caddero infatti il 3, il 10, il 17 e il 24 febbraio e il 2 marzo, ossia cinque delle sette adunanze da cui uscì lo Statuto.

Costituzione, Carta, Statuto.

§ 23. — Più largamente occorre fermarci sulle ultime parole del Preambolo, dove si qualifica la legge fondamentale Albertina col nome di « Statuto ».

Statuto è sinonimo di Costituzione: e questa parola, derivante dal latino *constituere* che significa decretare, stabilire, sancire, prescrivere, nel moderno linguaggio politico ha tre sensi, alquanto diversi fra loro.

Sostanzialmente, Costituzione è il complesso delle *regole*, scritte o non scritte — leggi, usi, precedenti, consuetudini — che danno la fisionomia e il modo di essere politico di uno Stato, ossia determinano in qual modo la sovranità si esercita per mezzo degli organi varii che nel loro complesso costituiscono il governo, e quali sfere di dritti sono garantiti dalla sovranità ai cittadini singoli di fronte al governo medesimo. In breve, Costituzione sostanzialmente è il complesso delle regole che determinano l'ordinamento del governo e le libertà dei cittadini.

Formalmente, invece, Costituzione è l'atto o documento *scritto*, che contiene le regole fondamentali dell'ordinamento politico. Qui si astrae dagli usi, dalle consuetudini, dai precedenti storici o giuridici, dalle regole non scritte, e si astrae pure dalle regole scritte d'indole derivativa, secondaria e complementare, per assumere in considerazione quell'unico documento scritto, il quale contiene in sè le norme essenziali e primigenie sull'organamento del governo e sui rapporti di esso coi diritti garantiti ai singoli.

Uno Stato libero può avere una costituzione nel primo senso, ma non averne una anche nel secondo; esempio oramai unico l'Inghilterra, la cui costituzione consiste in un piccolo complesso di leggi scritte non sincrone, e in un vastissimo complesso di leggi, usanze e pratiche sviluppatesi lentamente attraverso sette secoli di storia.

Anche formalmente, ma in un senso subiettivo, più tecnico e specifico, si dicono Costituzioni soltanto quelle supreme leggi scritte, le quali emanano dal popolo: sia che

esso le abbia approvate direttamente con appositi plebisciti, sia che le abbia approvate per mezzo di assemblee rappresentative, le quali possono essere o gli ordinari Parlamenti ovvero Costituenti o Convenzioni a ciò elette. In quest'ultimo senso erano vere e proprie costituzioni al momento della formazione dello Statuto nostro, soltanto quella degli Stati Uniti d'America del 1787, quella francese del 1830 e quella belga del 1831.

§ 24. — Al contrario, le supreme leggi scritte che sono concesse dai Principi allorchè vogliono appagare l'impulso dell'opinione pubblica o antivenire insurrezioni e deposizioni, si chiamano tecnicamente Carte, o Carte Costituzionali. I francesi le qualificano con l'aggettivo *octroyées*, dall'antica parola italiana « ottriare » che nel senso di « concedere » si trova usata da vari scrittori del buon secolo della nostra lingua.

Anche questa parola Carta deriva dal latino, e trovasi già adoperata dal Codice Teodosiano; ma è soprattutto nel medio evo che viene usata assai comunemente, a significare atto solenne, contratto, convenzione, concessione regia. In Inghilterra sono celebri le Carte concesse dai varii sovrani nel lungo periodo di elaborazione delle libertà politiche, e fra tutte va famosa la *Magna Charta* del 15 giugno 1215; mentre oggi ancora ivi si chiamano Carte gli atti di concessione di franchigie a corporazioni municipali o di altri enti giuridici, e in Francia erano dette *villes chartrées* le città che godevano d'un proprio ordinamento per graziosa concessione del monarca. Nel nostro stesso linguaggio moderno di diritto pubblico troviamo consacrata ufficialmente la parola « carta » per designare lo statuto organico emanato nel 1869 per l'ordine supremo della Santissima Annunziata.

Il migliore esempio di « Carta Costituzionale » è dato dalla costituzione francese del 4 giugno 1814, che restò in vigore fino alla rivoluzione di luglio, in seguito alla quale venne sostituita dalla costituzione del 14 agosto 1830 che servì poi di modello nel 1848 ai diversi costituenti d'Italia (§ 6, 7, 8, 10).

§ 25. La legge fondamentale emanata dal Re Carlo Alberto il 4 marzo 1848 nacque dunque come una *Carta*, perchè otriata dal Principe. Ma i plebisciti dal 1848-1870 avendo concordemente dichiarato nella diversità delle formule di voler costituire l'unità d'Italia sotto la monarchia « costituzionale » sabauda, conferirono, ad un tempo, alla istituzione regia un identico stato civile con le libertà politiche, ed alla *Carta* otriata del Re Sardo il carattere di una vera e propria *Costituzione* suggellata dal popolo. Ciò tuttavia vuol essere inteso nel senso politico, ma non anche in quello giuridico; ossia nel senso che l'adesione popolare, la quale negli antichi Stati Sardi al 1848 fu tacita, nel resto d'Italia fu esplicita; non però nel senso che l'approvazione popolare abbia rivestito lo Statuto nei suoi singoli articoli d'una forza formale diversa da quella che dapprima possedeva (§ 75).

Senonchè il suo nome ufficiale non è nè quello di Costituzione nè quello di Carta, ma è « Statuto » come rilevasi non solo dalle ultime parole del Preambolo, ma anche dalle espressioni adoperate negli articoli 22, 23, 82 e 83 di essa, e come era già stato preannunziato nel Proclama dell'8 febbraio 1848 (§ 9).

Anche la parola « Statuto » viene dal latino, e significa ciò che è stabilito, costituito, sancito, avendo la stessa radice etimologica di *constitutio*. Nell'antica Inghilterra, Statuto fu quel che oggi dicesi atto del Parlamento, cioè legge in senso formale (§ 67), donde la distinzione anglo-sassone fra *statute law* e *common law*, che sono rispettivamente il diritto non scritto. Nel medio evo, poi, e specialmente in Italia, si dissero Statuti i documenti solenni che contenevano le norme fondamentali del diritto e in particolare del diritto pubblico dei liberi Comuni. Pertanto l'uso della parola « Statuto » allo scopo di designare la suprema legge politica dello Stato, fu un richiamo storico alla parola già cara al popolo italiano come affermazione di libertà nell'uso frequentissimo dell'antica nostra lingua.

Più di trenta sono le costituzioni emanate nei varii paesi della penisola dalla rivoluzione francese ai dì nostri, in-

cominciando da quella della Repubblica Cispadana del 27 marzo 1791 e terminando a quella delle Due Sicilie del 1° luglio 1860. Di esse, portano il nome di « Statuto » circa la metà, cioè non solamente la Carta Piemontese del 1848 la quale unica sopravvive fra tutte, ma anche i nove decreti organici del Regno Italico in data 19 e 29 marzo, 5 e 6 giugno 1805, 16 febbraio 1806, 21 marzo e 21 settembre 1808 e 15 marzo 1810 — la costituzione napoletana del 20 giugno 1808 — e quella toscana, romana e siciliana, rispettivamente del 5 febbraio, 14 marzo e 10 luglio 1848.

§ 26. — È diffusa abitudine di ripetere che lo Statuto sia un *patto* fra Re e popolo, in quanto, mercè lo Statuto, l'uno volontariamente spogliavasi d'una parte del proprio potere conferendolo all'altro, e questo accettava obbligandosi a rispettare i limiti della divisione intervenuta nell'esercizio della suprema autorità pubblica. Nè solamente cotesto concetto si suole affermare nel caso delle carte costituzionali o triate dai Principi (quasi a richiamare il primitivo significato della parola *carta*, cioè convenzione o contratto), ma anche nel caso delle vere e proprie costituzioni di origine democratica, scorgendosi in queste ultime un patto fra partiti e partiti, fra maggioranze e minoranze, fra il Re che accetta e il popolo che lo elegge. Ed anche quelli che respingono tale idea relativamente agli Stati unitarii, l'ammettono per gli Stati Federali, ove riconoscono nella costituzione un vero e proprio patto fra membri e membri della federazione.

Senonchè l'espressione *patto* potrà accettarsi come un modo di dire, ma è affatto priva di fondamento giuridico. Una costituzione non è nè può essere mai un patto, una stipulazione fra più contraenti uguali; essa è invece e sempre un comando giuridico, una *legge*, anzi la legge suprema, la legge delle leggi, l'atto primigenio del sovrano che nella piena autodeterminazione della propria competenza ordina in qual modo e da chi le leggi si fanno, e dentro quali limiti, e in qual modo il Governo opera, e sotto quali controlli, e con quali confini rispetto ai diritti subiettivi gua-

rentiti ai singoli individui. Quando un popolo accorre alle urne e col suo diretto suffragio approva una costituzione preparatagli da un'assemblea per mandato espresso o tacito, esso non patteggia con alcuno ma fa atto di sovrano, che nella pienezza della sua potestà determina l'organamento, le funzioni, i limiti delle varie magistrature pubbliche. Quando un Parlamento approva una costituzione senza rimetterla al voto diretto del popolo, esso non fa un patto ma una legge fondamentale, che il popolo tacitamente accoglie ed approva. Quando un Principe accetta una costituzione fatta dal Parlamento e perciò monta al trono (come in Inghilterra nel 1689 e meglio ancora in Francia nel 1830), esso non contratta col popolo, ma dichiara di assumere l'alta magistratura pubblica sotto l'imperio della costituzione sovraneamente emanata dal popolo. Quando infine è un Principe che largisce una costituzione, nemmeno esso patteggia: ma interpretando il volere del popolo, promulga la legge suprema alla quale egli stesso come ogni altro organo pubblico da quel dì innanzi rimane sottoposto. Il sentimento che spinge un popolo un'assemblea un Principe a stabilire una costituzione, può ben essere la risultante d'un tacito accordo, d'una intesa, d'una transazione fra opposti partiti o interessi; ma l'atto formale e giuridico che chiamasi Costituzione o Carta o Statuto, non si può mai confondere con la preparazione sua, e giuridicamente non ha nulla in sè di contrattuale.

Nè ciò è vero soltanto nello Stato unitario, ma anche nello Stato Federale. Sì nell'un caso come nell'altro, lo Stato è uno, la sovranità è una; la costituzione quindi è istessamente la legge delle leggi, il comando supremo del sovrano, che determina in questo o in quel modo l'ordinamento le competenze i rapporti e i limiti dei varii poteri pubblici. Tutta la differenza sta solo nella distribuzione delle competenze fra i detti poteri; inquantochè nello Stato unitario la costituzione organizza la funzione legislativa l'esecutiva e la giudiziaria in certi organi che estendono la loro attività ugualmente sull'intero territorio nazionale; mentre nella Federazione essa ripartisce quelle tre funzioni fra due distinte

serie di organi, di cui gli uni risiedono al centro, gli altri nelle varie parti più o meno autonome del territorio nazionale. Pertanto nemmeno le costituzioni federali sono un patto; e se fra più Stati possono intervenire patti allo scopo di costituire quindi innanzi un solo Stato con governo federale, questi patti anteriori alla formazione dello Stato nuovo non sono mai da confondere con *la costituzione* che il nuovo Stato sovraneamente emana per organizzare il suo governo a foggia federale piuttosto che a foggia unitaria.

Il patto non si comprende che fra persone giuridicamente distinte ed uguali, che tali permangono anche dopo l'accordo; quindi i contratti fra i privati, e i trattati internazionali fra gli Stati indipendenti. Ma lo Stato sovrano che ordina il proprio governo, sia unitario o sia federale, comanda sovraneamente, non patteggia o transige o tratta. Un solo genere di costituzioni è veramente un patto, ed è quello delle Confederazioni; perocchè in esse, a differenza degli Stati Federali e di quelli unitari, non esiste un solo Stato ed una sola sovranità, ma tante sovranità quanti sono gli Stati che liberamente convengono di costituire un organo comune di governo per la trattazione degli interessi comuni⁽¹⁾.

§ 27. — Resta ora a dire qualche cosa della qualifica di legge « perpetua ed irrevocabile » che vediamo data allo Statuto nelle ultime parole del Preambolo.

A gran torto si è voluto da taluni scorgere in quelle parole il divieto giuridico di recare eventuali emendamenti nella suprema legge del Regno. Nulla è eterno nel mondo, e men che altre cose le costituzioni politiche, di cui già qualche migliaio annovera la storia negli ultimi centocinquanta anni. Se è buon consiglio politico di toccarle (come scrisse il Sismondi) con la lima e non con l'accetta, il vietarne le modificazioni equivarrebbe, in diritto a porre una *obligatio impossibilium*, nulla per sè stessa, ma in fatto a sbar-

(1) RACIOPPI. *Forme di Stato e forme di Governo*. Roma. Società Editrice Dante Alighieri. 1898. Capitolo VII.

rare imprudentemente le vie legali autorizzando e scusando l'appello alle illegalità e alle rivoluzioni. Eccedevo senza dubbio Jefferson, quando pretendeva determinare a 19 anni la durata massima da consentire a ciascuna costituzione, in guisa che ogni nuova generazione avesse l'opportunità di rifarsi l'ordinamento politico a seconda dei propri desideri ed interessi; ma eccederebbe del pari chi pretendesse astringere in perpetuo alla volontà delle generazioni passate la libertà politica delle nuove generazioni. Un popolo non può rinunciare alla facoltà di mutare, correggere, integrare secondo i tempi le proprie istituzioni politiche, sieno pure le più fondamentali; e se i mezzi legali gli fossero per imprudenza preclusi, non perciò esso abdicerebbe a soddisfare in qualunque altra via le proprie necessità. Indarno Zeleuco prescrisse che il promotore di leggi nuove dovesse comparire nell'agora con una corda al collo, per poter essere immediatamente impiccato ove il popolo non consentisse nelle innovazioni proposte; indarno Filippo Delleville chiese alla Convenzione francese di comminare la pena di morte contro i promotori di emendamenti costituzionali; indarno si videro pretensiosi Licurghi accumulare le difficoltà meccaniche contro le mutazioni legali degli Statuti, sfoggiando l'orgogliosa persuasione di aver fatto opera perfetta nei secoli. Gli ordinamenti politici sono mezzi, non fini a loro stessi; felici i popoli che sanno svolgerli con prudente e meditata lentezza, ma guai al legislatore che s'illudesse di renderli in eterno intangibili!

Il vero significato della frase « perpetua ed irrevocabile » è semplicemente questo: che il Re Carlo Alberto, nel promulgare il promesso Statuto, dichiarava assumere *per sè e pei successori suoi* l'obbligazione solenne e spontanea di non tornare mai addietro. Noi dunque scorgiamo in quelle parole un morale impegno preso dalla Dinastia per il naturale desiderio di corroborare innanzi alla coscienza pubblica la lealtà della grande concessione, tanto più che il Re Carlo Alberto sapeva di non dover dare pubblico e solenne giuramento di fedeltà allo Statuto (§ 255); ed a tale impegno che prendeva il monarca, venne poi a corri-

spondere l'altro che più tardi prese il popolo coi plebisciti. Nulla però possiamo rinvenirvi, che accenni ad impedire gli emendamenti che le circostanze rendessero necessari: chè, se per inammissibile ipotesi il costituente piemontese avesse voluto prescrivere l'intangibilità formale dello Statuto, senza dubbio le parole di cui trattasi non avrebbero trovato luogo nel Preambolo, ma più chiaramente in qualche articolo specifico ed apposito dello Statuto medesimo. Del resto, già non pochi mutamenti lo Statuto ebbe fino ai nostri giorni, e noi li rileveremo ai corrispondenti articoli; mentre nel § 75 avremo occasione di trattare del modo concreto d'introdurvi modificazioni.

Art. 1.

La religione cattolica apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.-

SOMMARIO.

Rapporti fra Stato e Chiesa in generale.

§ 28. Religioni, culti, chiese. — § 29. Rapporti con lo Stato. Confusione. — § 30. Distinzione. — § 31. Separazione. — § 32. La libertà religiosa (*n*).

Stato e Chiesa in Piemonte.

§ 33. Rapporti fra le due autorità prima del 1848. — § 34. Determinazione dei rapporti fra Stato e Chiesa nello Statuto. — § 35. Riconoscimento dell'uguaglianza giuridica ai dissidenti. — § 36. Successiva legislazione in ordine ai culti.

Stato e Chiese nel Regno d'Italia.

§ 37. Il Codice civile. — § 38. Soppressione delle corporazioni religiose. — § 39. Scioglimento della quistione Romana (*n*). — § 40. La legge delle guarentigie: Titolo I. — § 41. Titolo II. — § 42. Legge sul giuramento e nuovo Codice penale (*n*). — § 43. Che cosa rimane dell'articolo 1 dello Statuto (*n*).

Rapporti fra Stato e Chiesa in generale ⁽¹⁾.

§ **28.** — Il mistero della origine e della fine delle cose sensibili s'impone fatalmente alla coscienza dell'uomo, posto com'egli è di continuo a fronte di fatti e fenomeni che lo impressionano e che sentesi impotente a spiegare.

Dalla constatazione che vi è un mistero, e dal bisogno assiduo e prepotente di squarciarne il velo, nasce il senti-

⁽¹⁾ Come già fu avvertito, non abbiamo creduto sempre opportuno di ricorrere, ad ogni articolo o ad ogni titolo di uno stesso articolo, a richiami bibliografici. Un saggio bibliografico lo daremo alla fine del commento secondo l'ordine logico tenuto nel testo.

mento religioso, cioè l'interpretazione soprannaturale dei fenomeni inesplicabili. Maggiore è il numero dei fatti di cui l'uomo non si sa render conto, più prossima è la fonte dell'umana ignoranza, e più ampio e oppressivo è il sentimento religioso; ed ogni atto della vita ne è signoreggiato, ogni pensiero ne è paralizzato, sì che l'uomo riducesi a un trepido strumento delle presunte volontà degli Iddii, che benigni o corrucciati presiedono ai più piccoli come ai più grandi avvenimenti. Ma come quel numero si restringe, si vien restringendo anche il campo del sentimento religioso, e la religione si raffina, si « disantropomorfizza », si purifica, si eleva, finchè giunge a fronte di un solo ed unico punto, il quale rimarrà sempre impenetrabile alla mente limitata e relativa dell'uomo.

Così la religione incomincia coll'essere indefinita, incoerente, omnicomprensiva, terribile e puerile per superstizioni innumerevoli nell'anima del selvaggio; indi attenua, pur senza perderli del tutto, questi suoi primigenii caratteri; e lentamente diviene sempre più alta e più degna, a misura che la scienza accumula le sue conquiste e la civiltà le diffonde per le masse, e il sentimento morale si fortifica indipendentemente dalle sanzioni mistiche della fede.

Oggi il filosofo può indagare quel pauroso al di là senza tremarne: l'uomo-medio, quale lo ha foggiato l'eredità e l'ambiente, può talvolta inseguire i suoi scopi nella vita così frettolosamente da non avere il tempo di cercarsi una religione, e (per ripetere l'espressione erroneamente attribuita a Laplace accennando a Dio) può forse non sentire nemmeno « il bisogno di questa ipotesi ». Ma nell'angolo più recondito del cuore umano la fede rimane sempre annidata col sorriso ineffabile d'una amica discreta e pietosa, pronta ad aprirci le braccia nelle amarezze ed a sorreggerci nelle ore buie delle interne tempeste; ma per le masse che lavorano e soffrono il sentimento religioso è e rimarrà sempre una necessità, una soddisfazione, un conforto: poichè, indirizzandosi alle fibre più sensibili e più recondite della nostra anima, è anch'esso una forma

particolare di quella speranza che non abbandona mai o abbandona ultima il cuore dell'uomo. Se pel corso dei secoli e pei vari climi s'incontrano comunità senza scuole o senza monumenti, senza ospedali o senza corti di giustizia, nessuna però se ne incontra senza templi: e quel sentimento religioso, che nelle epoche trapassate operò sempre come uno dei più grandi fattori della storia, continua e continuerà a formare anche in appresso uno degli aspetti più perspicui e meno trascurabili della vita sociale. Nelle età primitive fu desso, che piegò i feroci animi al giogo d'una regola, d'una disciplina, d'una subordinazione, d'un vincolo, che temperando la brutalità della forza, foggì la morale, il diritto, le arti belle, la fibra legale e sociale. Religione e Legge hanno identica etimologia e suonano ugualmente « legame »: le prime leggi furono carmi e canoni religiosi; i primi sacerdoti furono anche i primi reggitori dei popoli, i primi capi civili, i primi giudici. Ed anche ai progrediti di nostri, se si è consumato il necessario divorzio fra la vita religiosa e quella civile politica e scientifica, non perciò la fede ha perduto affatto o può perdere la sua sociale influenza, onde rimane pur sempre un fenomeno che lo Stato non deve ignorare nè disconoscere.

Senonchè il mistero che meraviglia e circonda gli esseri umani è bensì unico, ma è varia secondo il tempo e i luoghi l'esplicazione che le coscienze ne accolgono. Sono perciò varie le religioni o *confessioni*; sono quindi anche varii i *culti*, o sistemi d'atti propiziatorii e riti esteriori in cui si traduce il sentimento intimo della fede, e sono altresì varie le organizzazioni concrete che rappresentano, conservano, diffondono e tramandano le diverse confessioni e i diversi culti, cioè le *chiese* o associazioni di fedeli. Lo Stato, che ha per ufficio di determinare e proteggere con garanzie giuridiche tutte quante le attività dei singoli, non può a meno di considerare anche l'attività che si esplica nelle credenze e pratiche religiose; esso quindi entra in rapporti, da una parte, coi culti e con le chiese che li rappresentano, dall'altra coi singoli individui che in un

modo o nell'altro esplicando il proprio intimo impulso, a questa o a quella confessione si ascrivono o da tutte egualmente rifuggono.

§ 29. — Di vario genere sono i rapporti che nella successione dei secoli si determinano fra lo Stato e la fede.

In una prima epoca o situazione storica, attività religiosa e vita civile sono un tutto omogeneo; ed unico è l'organismo che dell'una e dell'altra afferma promiscuamente le regole e ne mantiene l'osservanza. La conservazione della fede ereditata dai padri non è che uno dei fini che lo Stato assegna a se stesso; e come esso sente d'essere chiamato a stabilire il diritto per regolare i rapporti esterni degli uomini, così pure si sente istituito a interpretare la verità religiosa, regolando anche i rapporti misteriosi ed intimi fra la coscienza individuale e il suo Dio. In tale regime di confusione organica, le leggi civili godono sanzioni religiose e i dogmi hanno a loro servizio la potestà civile dello Stato; i reati sono offese al Dio indigete e le deviazioni dai riti tradizionali sono offese all'ordine pubblico; chi non è fedele, non è cittadino; chi non è cittadino, è nemico; e sul nemico piomba lo Stato inesorabile, con la duplice forza delle sanzioni soprannaturali e penali.

In queste condizioni, da una Società uniforme ed omogenea si determina un corrispondente ordinamento politico. Lo Stato è anche la Chiesa, e intende i suoi naturali uffici come regolatore unico sì della morale che del diritto. Il governo civile ha carattere sacerdotale o teocratico, ed è banditore, a un tempo, e delle leggi positive e della verità ultraterrena; è intollerante a un tempo, e delle violazioni all'ordine religioso e di quelle all'ordine giuridico. Nemmeno si concepisce che l'individuo abbia balia di pregare o non pregare, a suo modo; egli *deve* credere, *deve* pregare come tutti gli altri: nonchè l'idea della libertà, quella stessa della tolleranza manca affatto in materia di fede.

§ 30. — In altra epoca, in altra situazione storica, il corso fatale della civiltà, i crescenti rapporti con gli altri

popoli, il lievito dell'irrequieta indagine scientifica, il bisogno che spinge ogni anima travagliata a cercar pace nel culto da cui sente di poter trarre gaudii più pieni, minano la prisca unità della fede ed alla omogeneità del culto avito sostituiscono la crescente eterogeneità di più culti e più chiese. Sfidando persecuzioni e repressioni tanto più spietate e rigide in quanto s'ispirano alla persuasione di servire il Dio vero, altre confessioni religiose si vengono affermando in contrasto alla religione del maggior numero, al culto dominante, alla chiesa ufficiale. Spunta allora e progressivamente si determina una parallela differenziazione tra i fini temporali e quelli spirituali dell'uomo, tra il campo e le regole delle azioni esterne e il campo e le regole degli interni moti degli animi, tra l'organizzazione civile e quella ecclesiastica. Lo Stato, arbitro del vivere civile e regolatore dei rapporti fra gli uomini, lo Stato sempre unico per ciascun popolo, si trova a fronte ad altre organizzazioni varie e separate, arbitre della coscienza dei suoi stessi cittadini e regolatrici dei rapporti arcani fra l'uomo e la divinità: una fra queste organizzazioni distinte e varie, cioè la Chiesa che ancora conserva o che ora ha acquistato il maggior seguito, gli si contrappone arditamente, sotto il pungolo dell'interesse della propria conservazione che la spinge a combattere tutte le altre credenze le quali ai suoi occhi sono errore e bestemmia. Fra le due potestà rivali s'inizia fatalmente la lotta.

È in cotesta lotta, quando riesce a imporsi la Chiesa pel suo mistico predominio sulle coscienze, lo Stato le diviene mancipio — quasi dipendenza, strumento, arma o braccio della potestà religiosa. Questa, di origine divina, si paragona al sole che sparge il tesoro dei suoi raggi fecondi su tutto il creato: quello, di origine terrena, è paragonato alla luna, che, oscura per sè medesima, non brilla altrimenti se non pei generosi riflessi che le comunica il sole. La mano che stringe il pastorale, impugna anche la spada, e per la maggior gloria di Dio la rivolge a percuotere gli eretici, gli scismatici, i troppo tepidi fedeli, i dubbiosi del dogma che non ammette nè può am-

mettere altre credenze. Attraverso il reggimento civile fatto servo ai fini della Chiesa dominante, filtra e s'impone omnicomprensivo ed esclusivo il pensiero di quest'ultima, tutta ardore nel rafforzarsi per meglio guidare gli uomini, volenti o nolenti, alla salvezza eterna in quel modo che essa reputa l'unico vero.

Quando invece lo Stato — per la sua mole, per la sua intensità, per la sua forza militare e politica — soverchia la Chiesa dominante e non ne subisce il predominio, è desso che riduce l'organizzazione religiosa al proprio servizio, sfruttandone a suo vantaggio la grandissima influenza sulle anime. La potenza intima del sentimento, disciplinata e incanalata nei riti esteriori del culto, diviene allora una arma di più in pugno allo Stato: e questo, pur sentendosi distinto da quella come dalle altre chiese minori, la subordina a sè pei suoi fini politici, e l'adopera a rafforzare la propria autorità sui popoli. Vediamo allora lo Stato proteggere la Chiesa che ha maggior seguito, ben sapendo che più dessa è forte, maggiori sono i profitti nell'averla obbediente e sottomessa; ma lo vediamo anche invigilarla, e se dai fini politici disvia, mortificarla e correggerla. Tutore del culto ufficiale per aver docile in sua mano la forte Chiesa che lo rappresenta e lo perpetua, lo Stato presta all'uno e all'altra il suo ausilio, ma per un mero calcolo politico, cioè per ripagarsene con la maggiore larghezza possibile.

Successivi temperamenti recano un nuovo genere di rapporti fra lo Stato e la Chiesa ufficiale, cioè l'accordo in luogo della lotta con le sue alterne vicende. La potestà civile intende che non è più suo interesse il farsi sterminatrice dei dissidenti, troppo cresciuti in numero; e per stanchezza delle passate persecuzioni o per politico senso di non turbare violentemente l'ordine pubblico, inclina a consentire qualche tolleranza ai singoli in materia di dogma e di fede. La Chiesa ufficiale, d'altra parte, perdendo terreno per l'affermarsi dei culti in dissidio e indebolendosi e corrompendosi pel suo stesso temporale predominio, intende che non le giova più di opporsi alle imprescindi-

bili necessità politiche dello Stato. Si entra allora nel sistema dei *Concordati*, veri trattati da potenza a potenza, sospensioni d'ostilità e transazioni in cui ciascuna delle due parti si acconcia ad abbandonare qualche sua pretesa pur di assicurarsi qualche vantaggio dall'altra, mentre i cittadini poi ne pagano le pretese reciproche. La Chiesa dominante sacrifica al Governo civile una parte di ciò che essa reputa suoi diritti sulle anime traviate; il Governo civile sacrifica alla Chiesa dominante una parte della propria libertà d'azione politica; e l'uno ottiene in cambio l'appoggio volontario della potente organizzazione religiosa, senza farsi in tutto suo servo; l'altra in cambio puntella i suoi privilegi, che le giovano a mantenere il proprio predominio sulle coscienze. Così a un tempo si avvilitisce la fede e si calpesta la libertà; la Chiesa favorita ripaga i favori dello Stato con una parte della propria indipendenza — lo Stato paga i favori della Chiesa dominante con la perdita d'una parte dell'indipendenza propria — il sentimento religioso, non essendo che forzata adesione a certe idee esclusive, perde schiettezza e valore — e dall'una e dall'altra parte si può ripetere coi canonisti *historia concordatorum, historia dolorum*.

In tutta la ricca varietà di codesti rapporti noi troviamo costantemente una Chiesa privilegiata, che subordinandosi lo Stato o cadendo in preda di questo o con esso accordandosi, posa come istituzione ufficiale e contende aria e luce alle anime desiderose di pregare Iddio altrimenti. Non vi è dunque libertà religiosa per le anime, non vi è uguaglianza giuridica fra le varie chiese: ma dell'una e dell'altra conquista si preparano già gli elementi. Imperciocchè a poco a poco, per stanchezza o per opportunità, la persecuzione brutale si attenua, e i culti dissidenti e le chiese minori pervengono ad allietarsi di una certa tolleranza, misurata in principio con parca mano a seconda ispirano ai Governi le convenienze del tempo e del luogo, ma lentamente svolgentesi fino alla compiuta affermazione della libertà e dell'uguaglianza anche nel campo della fede.

§ 31. — Da ultimo, progredendo verso un altissimo segno la coscienza civile dei popoli, il concetto della distinzione con le sue lotte e i suoi accordi si sviluppa fino al gran principio moderno della piena separazione giuridica fra le due sfere.

Lo Stato non è sacerdote, come del resto non è per sua natura nè immorale nè ateo. Esso è potere laico, potere civile, potere che regola secondo il dritto non già gli interni moti degli animi e i mistici rapporti fra l'uomo e il suo Dio, ma le azioni esteriori e i rapporti fra persone e persone. Non è quindi suo ufficio nè suo scopo di farsi banditore ufficiale di un dogma, di una verità etica o teologica; di condizionare se stesso all'uno o all'altro culto, all'una o all'altra chiesa; di costituire questo o quel culto in condizioni di preminenza o privilegio, di assicurare a questa o a quella chiesa un monopolio sulle coscienze; di imporre o proteggere una confessione religiosa o di vietarne o combatterne altre. È invece suo ufficio di determinare e garantire giuridicamente tutte senza eccezione le attività degl'individui, quale che ne sia il movente e solo in quanto si manifestano nelle reciproche relazioni esteriori; e perciò di determinare e garantire a ciascuno non solo la libertà di muoversi o di commerciare, di possedere o d'obbligarsi, di parlare o stampare, di unirsi od associarsi ad altri per fini sociali, scientifici, economici o politici; ma anche la facoltà di avere o non avere una religione, di pregare Iddio a proprio modo o non pregarlo, di provvedere liberamente alla salute dell'anima o di non preoccuparsene, di esercitare l'uno o l'altro culto o di non seguirne veruno, di predicare, scrivere, stampare, procurar proseliti, riunirsi od associarsi ad altri liberamente pei fini della fede.

Obbedendo a quest'alto principio, lo Stato riconosce ed afferma con le sue leggi la propria incompetenza in materia di dogmi religiosi; non pretende conoscere quale sia la verità ultraterrena, ma ne lascia la cura alle organizzazioni religiose che per ciò appunto si costituiscono ed esistono, come ad altre spontanee organizzazioni sociali o economiche lascia la cura di provvedere ad altri particolari inte-

ressi; e si astiene dall'ingerirsi nelle cose della religione e del culto, limitandosi anche in questo campo al suo unico e solo ufficio di proteggere l'eguale libertà di tutti gl'individui nelle loro relazioni reciproche. Allora il regime della libertà religiosa tien dietro a quello dell'oppressione; l'uguaglianza giuridica di tutti i culti si sostituisce alla semplice tolleranza dei dissidenti; non v'ha più una Chiesa ufficiale, ma ogni Chiesa è considerata come una libera e volontaria associazione, senza che di fronte allo Stato l'una abbia maggiori diritti o minori doveri delle altre. Unico limite per tutte, la legge comune: la quale vieta a qualunque associazione come a qualunque individuo (astrazione fatta dalla religione e dal culto) di violare le norme regolatrici della civil comunanza, di sfuggire agli obblighi ed alle responsabilità giuridiche, di sconoscere l'egual diritto altrui, di compromettere l'ordine pubblico.

In brevi parole, separazione delle due sfere, nel senso di libertà reciproca e armonia naturale e spontanea sotto l'equa tutela del diritto. Libertà per lo Stato, inquantochè, negato alle Chiese il carattere di potere o di servizio pubblico, esso si trova sciolto da ogni ingerenza diretta o indiretta di questa o quella Chiesa in ciò che è proprio del potere civile. Libertà per la Chiesa, inquantochè lo Stato, rinunciando a penetrare in ciò che è puramente religioso, abdica ad ogni ingerenza che in altri tempi vi si era arrogata. Lo Stato non si tiene più per tutore nè per servo d'una Chiesa ufficiale, non la pone in condizioni di privilegio rispetto alle altre, non le conserva l'ausilio della sua forza sovrana; ma, d'altra parte, non pretende più che quella Chiesa abbia ad essere strumento a fini di dominazione politica, nè che le altre abbiano a subire il predominio di quella.

Riconoscendo la piena libertà religiosa e rinunciando ad una religione ufficiale, lo Stato non si proclama ateo, anzi muove dal presupposto che viva e prosperi nel popolo il sentimento di Dio. Consentendo uguale libertà a tutti i culti, lo Stato non si proclama indifferente alla verità od all'errore, ma riconosce che non tocca alla pote-

stà civile di giudicarne. Ponendo infine tutte le Chiese nelle medesime condizioni giuridiche, lo Stato non fa che adempiere anche in questa sfera il suo ufficio di moderatore e regolatore supremo delle umane attività, non fa che affermare come principio generale ed uniforme quella stessa moderazione che tutte le Chiese invocano fin che sono perseguitate e neglette, ma che tutte poi dimenticarono allorquando giunsero a predominare sui loro avversari.

Indipendenza adunque dello Stato dalle Chiese nelle cose civili e politiche, e indipendenza delle Chiese dallo Stato nelle materie di dogma e di culto; libertà di opinioni religiose e di riti esteriori per tutti gl'individui di fronte allo Stato, ed uguale subordinazione di tutte le Chiese, di tutti i culti, di tutti gl'individui alle leggi civili. A ciascuno il suo compito ed il suo dritto: agli individui, di pregare o non pregare secondo consiglia la loro coscienza; alle Chiese, di predicare la verità religiosa com'esse la intendono; allo Stato, di vegliare che nei rapporti esterni della civil convivenza, la libertà dell'uno, in qualunque sfera si eserciti, non offenda o neghi l'eguale libertà degli altri.

§ 32. — La libertà religiosa come tutte le libertà — e lo vedremo all'art. 24 — è concetto che si riferisce ai rapporti fra il cittadino ed il Governo. Essa comprende tre parti, ossia la libertà di coscienza, la libertà di culto, l'eguaglianza giuridica di tutte le Chiese.

La *libertà di coscienza* consiste nella sicurezza del cittadino di non essere turbato nelle sue opinioni in materie religiose; cosicchè, sia egli ateo o credente, e creda in un modo o nell'altro, il potere civile non possa ingerirsene, nè per fargliene subire alcuna conseguenza giuridica, nè per costringerlo ad azioni od omissioni civili che il cittadino reputi contrarie alle proprie opinioni religiose o inconciliabili con queste.

La *libertà di culto* consiste nel diritto del cittadino di professare e compiere anche pubblicamente i riti esterni della propria fede, qualunque essa sia; cosicchè il potere civile non possa costringerlo a rinunziarvi, o ad attendervi

in segreto, anzi nemmeno ad attendervi se non vi sia spontaneamente disposto il cittadino medesimo.

L'*uguaglianza delle Chiese* consiste nella subordinazione di tutte le Chiese agl'identici limiti giuridici delle associazioni in genere; in guisa che nessuna di esse, perchè Chiesa e in quanto Chiesa, abbia particolari privilegi o speciali aggravii in confronto alle altre.

Con l'affermazione della libertà religiosa nella sua integrità, la fede o la mancanza di fede, l'esercizio o la trascuranza di un determinato culto, l'appartenenza all'una o all'altra Chiesa non costituiscono agli occhi dello Stato nè titolo di merito, nè nota di demerito in rapporto alla capacità civile e politica, nè per occupare pubblici uffici, nè per esserne esclusi, nè per godere immunità o privilegi, nè per subire pesi o restrizioni od aggravii. Nessuna conquista è maggiore di questa della libertà religiosa: e se tale non sembra agli atei o agli indifferenti o a coloro che non han conosciuto l'opposto regime, si pensi un istante, per ben valutarla, allo stato d'animo dei credenti oppressi e dei liberi pensatori perseguitati. Si pensi ai cristiani gettati in pasto alle belve, inchiodati alle croci, astretti alle oscurità delle catacombe; si pensi agli israeliti raminghi per terre non loro, scherniti e spregiati dai popoli, angariati dai papi e dai principi; alle crociate contro gli Albigesi e alla notte di San Bartolomeo; alle *dragonnades* dopo la revoca dell'Editto di Nantes e alle sanguinose guerre di religione; ai protestanti, ai dissidenti, agli scismatici, agli eretici che per tanti secoli alimentarono i roghi delle opposte credenze; ai Puritani che per pregare Iddio secondo la dottrina dei loro padri esulavano dall'Inghilterra e si rifugiavano tra le solitudini dell'America; ai cattolici della Vandea perseguitati da quella stessa rivoluzione che bandiva il verbo della libertà, della fraternità e dell'uguaglianza; all'Inquisizione antica ed alle persecuzioni religiose di cui ci ha dato inatteso spettacolo in più luoghi d'Europa questa recentissima fine di secolo! Dolorosa ed insistente è nel lungo corso della storia l'aspirazione a questa libertà preziosissima, e se ne scorgono ben lontane

le tracce nell'avvicinarsi dei secoli, dappoichè se gli uomini in tutt' i tempi furono persecutori, in tutt' i tempi furono anche ribelli: ed ora come gemito disperato degli oppressi, ora come lampo geniale di solitari filosofi, ora come sublime intuito di principi magnanimi, essa rifulge tratto tratto nel buio della barbarie, fino a che i tempi nuovi definitivamente la proclamano. Prima della rivoluzione francese l'affermavano gli americani: prima di Stuart Mill ne dimostravano la necessità imprescindibile Voltaire e Spinoza, Loke e Milton; prima di questi, Temistio nell'anno 364 dell'èra volgare; prima di Temistio, l'Imperatore Costantino col famoso editto di Milano del 313; prima ancora di Costantino, il Re indiano Piyadasi ben duecento cinquanta anni avanti Cristo ⁽¹⁾.

Ma non di rado, anche quando la vediamo solennemente proclamata, essa è piuttosto una larvata rivendicazione della libertà del proprio culto antecedentemente oppresso o il prodotto della stanchezza e dell'opportunità di Stato, anzichè l'affermazione di un riconosciuto principio che si compenetri irrevocabilmente nell'anima dei popoli. In verità, essa è l'ultima a comparire fra tutte le libertà, essendo fra tutte la più difficile a intendere e a praticare. Nel cozzo impulsivo delle emozioni intime che spingono l'uomo a credere o a non credere, o a credere a questo o a quel modo, l'animo che pur si reputa più capace di saper rispettare le altrui libertà, involontariamente si arresta innanzi al riconoscimento della libertà religiosa, e suo malgrado è lusingato all'inquisizione e all'intolleranza. La coscienza umana è così fatta, che nel silenzio sublime della preghiera o nella sublime contemplazione di ciò ch'essa reputa il vero, non si sente appieno felice, se non fa partecipare anche gli altri al proprio gaudio e se non li sottrae da ciò ch'essa reputa il falso. Quindi lo stimolo alla diffusione del « vero » e l'apostolato contro l'altrui errore;

(1) L. LUZZATTI. *Il primo decreto sulla libertà di coscienza*. Nella « Nuova Antologia », fascicolo 1° dicembre 1892. — E v. dello stesso autore le « Lezioni di diritto costituzionale » dettate nella Università di Roma negli anni 1899-900 e 1900-901 e seguenti.

ma fatalmente l'apostolato pencola verso l'inquisizione, e con tanta maggiore agevolezza ed energia, quanto più è viva e sentita ed attuosa la fede. Grande difficoltà, e per il singolo, e per la massa, quella di assurgere ad uno stato d'animo per cui credendo od anche non credendo, si rispetta la fede altrui pur ritenendola fallace ed erronea; difficoltà così grande, che anche ai dì nostri, sotto l'egida di costituzioni e legislazioni le quali proclamano la libertà religiosa, tratto tratto assistiamo a fenomeni di selvaggio regresso.

Ma appunto perchè l'ultima a spuntare e la più difficile a praticare lealmente, allorquando la libertà religiosa penetra e si afferma con secure radici nell'anima di un popolo, diviene come l'indice misuratore delle attitudini di quel popolo medesimo all'esercizio di tutte quante le altre libertà: solo allora potendo queste reputarsi pervenute a certo e vigoroso sviluppo, quando le masse sono giunte a riconoscere e rispettare persino il diritto di ciascuno, di mettersi com'egli intende in rapporti con Dio. Il popolo degli Stati Uniti, ch'è il popolo più libero della terra, è anche quello ove la libertà religiosa ha raggiunto esplicazioni a cui nessun altro popolo è pervenuto finora: sotto l'eguale imperio e l'eguale tutela della legge comune, ivi ben 133 sette religiose si contendono il cielo, e ogni chiesa è mantenuta dai propri fedeli con quella spontanea liberalità che può solo raggiungersi quando è la stessa fede che prega quella che paga. Ed ivi è più sublime la fede e più felice la coscienza dei singoli, e lo Stato assurge ad una indipendenza che non sarà mai nota a quei paesi ove gli ecclesiastici sono i « funzionari delle pubbliche preghiere » o dove il bilancio nazionale stipendia con immorale scetticismo i ministri di tutti i culti che allo Stato giovi riconoscere ⁽¹⁾.

(1) Avendo il Racioppi fatto cenno degli Stati Uniti, crediamo opportuno ricordare qui che anche in Francia la separazione dello Stato dalla Chiesa è stata recentemente proclamata, con legge 9 dicembre 1905. Detta legge può consultarsi nell'« *Annuaire de législation française* » XXV^{me} année, Paris 1906; è seguita anche da una introduzione e note dell'avv. Calier, non che dai relativi regolamenti.

Conseguentemente a questa legge una circolare ministeriale del 1° dicembre 1906 sottoponeva l'*esercizio pubblico dei culti*, laddove non si costi-

Stato e Chiesa in Piemonte.

§ 33. — All'epoca della preparazione dello Statuto il sistema vigente in Piemonte era quello dei concordati, in forza dei quali imperavano su tutta la vita civile i sentimenti e gl'interessi esclusivi della Chiesa di Roma ⁽¹⁾.

La religione cattolica apostolica romana era la religione dello Stato: cioè non solamente quella ai cui riti l'autorità pubblica doveva far ricorso ogniqualvolta le giovasse associare le pompe ecclesiastiche ad atti o a cerimonie civili, ma quella altresì che dallo Stato riceveva a piene mani privilegi, immunità, appoggi e sussidi.

La Chiesa cattolica avea potestà d'acquistare e possedere beni senz'alcun limite, e i suoi beni erano inalienabili e imprescrittibili; accrescendo in tal guisa la manomorta, che sottraeva masse enormi di ricchezza agli scambi, e a lungo andare non poteva non produrre incalcolabili danni all'economia pubblica. E se l'immunità dalle imposte era stata abolita assai recentemente per un Concordato fra Carlo Felice e Leone XII, continuava tuttavia per gli edifizii dei seminari, dei vescovati, delle parrocchie e degli Ordini religiosi coi predii annessi. La Chiesa poteva mettere imposte sui fedeli, come uno Stato nello Stato, per le spese del culto a cui non bastassero i redditi patrimoniali e le oblazioni volontarie. Godeva inoltre del medioevale dritto di asilo; e quantunque sei Concordati fra il 1742 e il 1786 lo avessero alquanto ristretto

tuiscono associazioni culturali a' sensi della nuova legge di separazione, al regime comune della legge sulle riunioni del 30 giugno 1881.

Ed una recentissima legge del 3 gennaio 1907 in dipendenza sempre della legge 9 dicembre 1905 sulla separazione, regolava la locazione degli edifici ecclesiastici là dove non si formino associazioni culturali, provvedendo, nell'art. 4, all'*esercizio del culto*, o mediante riunioni tenute a iniziativa privata, o mediante associazioni costituite in base alla legge del 1° luglio 1901.

Il tempo di prova è troppo breve per poter giudicare il nuovo regime nei suoi effetti,

(1) BOGGIO, *La Chiesa e lo Stato in Piemonte*. Torino, 1894, 2 volumi. Vedi segnatamente il libro III e l'epilogo.

così in ordine ai luoghi in cui sperimentavasi come in ordine ai delitti che n'erano ricoperti, nondimeno il colpevole non poteva mai venire estratto dal sacro recinto se non con la previa licenza del superiore ecclesiastico e coll'obbligo di rassegnare gli atti processuali al vescovo acciocchè questi giudicasse dell'esistenza del privilegio; non potendosi appellare dalla decisione del vescovo che ad uno degli arcivescovi del Regno, e con la pena della scomunica a chiunque violasse il privilegio medesimo. E godeva ancora di una immunità più grave — il privilegio del fôro — per cui erano riserbate alla cognizione dei tribunali vescovili e sottratte perciò alla giustizia dello Stato tutte le cause che per ragione di persona concernessero ecclesiastici, o per ragioni di materia toccassero le cose del culto; cosicchè al civile sentenziavano su tutte le controversie (salvo quelle possessorie) le quali si agitassero verso ecclesiastici attori o convenuti, e su tutte quelle per quistioni beneficiarie o di patronato o di decime — e al penale conoscevano di tutti i reati commessi da ecclesiastici e di tutti i reati d'eresia, bestemmia, sfregio o vilipendio alle immagini o funzioni sacre. Nè ciò basta: chè persino le cause matrimoniali e i reati di poligamia e d'usura si riserbavano al fôro ecclesiastico, per lo specioso motivo della loro connessione coi precetti della fede. E se il concordato del 1841 avea rivendicato alle Corti ordinarie la cognizione dei reati commessi da ministri del culto in complicità con persone laiche, non poteva però il giudice pronunziare la pena dei lavori forzati contro gli ecclesiastici e doveva sostituirvi la reclusione; nè per le contravvenzioni condannarli a pene corporali ma a sole multe; e gli ecclesiastici subivano il carcere preventivo e scontavano le pene in luoghi separati dai comuni imputati o delinquenti, e le condanne di morte dovevano essere rivedute e confermate da una Commissione di tre vescovi. Poi, come prerogativa d'onore, le cause ecclesiastiche di competenza del giudice laico dovevano definirsi nelle Corti d'appello anche quando fossero di competenza di magistrature inferiori; e — incredibile a dirsi — le curie potevano ingerirsi di qualunque

reato comune, da chiunque commesso, quando il colpevole non fosse stato condannato dai giudici ordinari e la sua impunità a giudizio delle curie divenisse argomento di scandalo! Infine, a coronamento dell'opera, la potestà civile era esecutrice passiva delle condanne pronunziate dalle Corti ecclesiastiche, e doveva perciò prestarsi obbediente ad ogni richiesta di queste ultime. D'altra parte, i ministri del culto cattolico, perchè tali e in quanto tali, avevano esenzione dal servizio militare e franchigia dall'obbligo di assumere tutele e curatele. Le offese ad essi arrecate incorrevano in punizioni più gravi; erano esenti dall'arresto personale per debiti; godevano il *privilegium competentiae* per cui procedendosi ad atti esecutivi sopra il loro patrimonio ecclesiastico, non potevano essere privati della parte che il loro vescovo dichiarava indispensabile a vivere.

Tutta la legislazione era penetrata da questo spirito ibrido, per cui le pretese della Chiesa privilegiata si davano libero corso con la supina acquiescenza del potere laico. Il Codice penale colpiva di reclusione, di lavori forzati e perfino di morte, gli atti di spregio contro i riti del culto cattolico. Il Codice civile riconosceva legittima l'abdicazione alla personalità umana mercè la prestazione dei voti solenni; ai religiosi ancorchè minorenni consentiva di poter validamente rinunciare ai proprii beni presenti e futuri, per donazione o per testamento, in vantaggio della Chiesa cattolica; fra le giuste cause di diseredazione riconosceva l'apostasia dalla vera fede; negava ai genitori l'usufrutto legale sui beni dei figli che fossero chierici. E poi la stampa era vincolata alla censura governativa ed ecclesiastica: le scuole erano in mano dei preti; per conseguimento dei pubblici uffici e per quello dei gradi accademici nelle Università dello Stato era necessario adempiere il debito religioso della confessione: gli atti dello stato civile erano in balia della Chiesa cattolica: il matrimonio non era valido se non quando fosse celebrato nei modi da questa prescritti (salve le eccezioni consentite pei dissidenti) e il giudizio sulla inesistenza o validità di esso era devoluto ai tribunali ecclesiastici: arte, letteratura,

scienza, vita pubblica e vita privata, Stato e famiglia, ogni cosa obbediva all'influsso del clero e dei gesuiti in ispecie.

In corrispettivo, lo Stato esercitava sulla Chiesa cattolica ingerenze varie, che per essere dirette a contenerla in armonia con gl'interessi della potestà laica non erano meno in contrasto con l'indipendenza necessaria ai rapporti intimi della fede. Per verità nessuna restrizione esisteva negli ultimi tempi in Piemonte (a differenza d'altri Stati italiani) quanto alle visitazioni vescovili, alle comunicazioni dei vescovi con la Curia di Roma, alle radunanze di concilii diocesani; il che del resto contribuiva a rafforzarvi la posizione eminente della Chiesa ufficiale. Ma il Re aveva il diritto di nomina ai benefici maggiori, ossia la potestà di presentare e designare all'investitura pontificia tutti i vescovi od arcivescovi dello Stato: e questi, assumendo l'ufficio ecclesiastico, dovevano giurare a lui obbedienza come se fossero agenti del Governo; e col giuramento dovevano impegnarsi anche a *svelare* le macchinazioni contro la cosa pubblica, ponendo in servizio della polizia i loro mezzi di penetrazione nel segreto delle anime e delle famiglie. E tutte le provvisioni emanate dal Pontefice non erano pubblicabili nè eseguibili nel Regno se non con l'assenso od *exequatur* della potestà civile, anche quando si riferissero a mere materie ecclesiastiche; eccettuate solo, pei Concordati del 1727 e del 1712, le bolle relative al dogma, alla morale, ai giubilei, alle indulgenze, e i brevi della Sacra Penitenzieria e le lettere informative delle Congregazioni cardinalizie. Vigeva infine l'istituto dell'*appello per abuso*, per cui chiunque sentivasi gravato dagli atti delle autorità ecclesiastiche poteva querelarsene alla potestà laica, ancorchè si trattasse di materie puramente canoniche o spirituali o ieratiche o disciplinari e interne della Chiesa.

È pertanto facile intendere qual fosse la condizione dei dissidenti, che negli Stati Sardi in quel tempo si raggrupparono in due schiere, i Valdesi e gli Israeliti. Tolte solo le violenze e le persecuzioni che non sarebbero più state

in armonia con la civiltà dell'epoca, del resto essi vivevano quasi al bando delle leggi. Agl'israeliti era negata ogni partecipazione ai pubblici uffici, negato l'accesso alle scuole, negato l'esercizio d'ogni professione liberale, negato l'acquisto di beni stabili, negato ogni sussidio della beneficenza pubblica, negata la scelta del domicilio, venendo solo tollerati in alcune città specificamente prefisse, e in queste medesime dovendo vivere in un quartiere apposito con l'obbligo di non uscirne durante la notte. Ai Valdesi la benevolenza dei Principi Sabaudi consentiva trattamento meno sfavorevole: essi potevano eleggere domicilio in ogni parte dello Stato, salvo certe restrizioni per coloro che abitassero la capitale; e nei limiti del territorio loro assegnato potevano esercitare liberamente il proprio culto, possedere e trasmettere beni d'ogni genere, aprire scuole pei propri fanciulli, esercitare professioni liberali e pubblici uffici. Ma anche essi erano colpiti d'ostracismo appena fuori delle valli native; ed esclusi dal possedere beni stabili, esclusi dalle scuole superiori e dagli uffici pubblici, in guisa che riusciva in gran parte illusoria la facoltà dell'esercizio delle professioni liberali, quando non potevano compiere se non all'estero gli studi a ciò indispensabili. Gli uni e gli altri in sostanza erano privi dei diritti civili, esclusi dall'uguaglianza giuridica, limitati nei diritti di libertà e di proprietà, impediti di tener templi appariscenti e di far proseliti alla propria fede: esposti perfino, con la connivenza del Governo, a vedersi rapiti e sottratti i figliuoli per catechizzarli nel rito cattolico.

All'epoca della emanazione dello Statuto era quindi ignota in Piemonte la libertà di coscienza, ignota la libertà di culto, e dell'uguaglianza delle chiese non era nemmeno a discorrere.

§ 34. — Pertanto non è a maravigliare, se lo stato d'animo del pio Re Carlo Alberto e dei suoi consiglieri educati in simile ambiente, si ripercotesse con nota incisiva nello Statuto del 4 marzo 1848. Il Piemonte era pur quel paese, in cui lo stesso Re Carlo Alberto nel 1821 aveva

potuto promulgare fra il plauso dei liberali la costituzione di Cadice (§ 2), il cui articolo 12 proclamava:

La Religione della nazione spagnuola è e sarà *perpetuamente* la Cattolica Apostolica Romana, *unica veritiera*. La nazione la *protegge* con leggi savie e giuste, e *proibisce* l'esercizio di qualunque altra.

E se da quel giorno i sensi liberi avevano progredito maturando ai soli delle consecutive rivoluzioni, tuttavia sussisteva sempre in Piemonte, nè la massa vi era contraria, il triplice concetto d'una religione di Stato, della semplice tolleranza ai due culti dissidenti che allora esistevano, e del pieno aborrimento dal pensiero stesso che altri culti potessero o dovessero sorgere in seguito. Quindi noi possiamo leggere nei primi articoli del Codice civile promulgato dallo stesso Re Carlo Alberto nel 1837 le disposizioni seguenti:

Art. 1. — La religione Cattolica Apostolica Romana è la *sola* religione dello Stato.

Art. 2. — Il Re si gloria di essere protettore della Chiesa e di promuovere l'osservanza delle leggi di essa nelle materie che alla podestà della medesima appartengono.

I Magistrati supremi veglieranno a che si mantenga il migliore accordo fra la Chiesa e lo Stato, ed a tal fine continueranno ad esercitare la loro autorità e giurisdizione in ciò che concerne agli affari ecclesiastici, secondo che l'uso e la ragione richiedono.

Art. 3. — Gli *altri culti attualmente esistenti* nello Stato, sono *semplicemente tollerati* secondo gli usi ed i regolamenti speciali che li riguardano.

E a quanto riferisce il Manno sulla fede di una relazione inedita del conte Sclopis, nel Consiglio di conferenza del 7 febbraio 1848 (§ 8) il Re Carlo Alberto concluse il suo discorso d'apertura col raccomandare soltanto, che « qualunque si fosse il sistema da scegliere, si mantenesse intatta l'autorità della Religione Cattolica, non meno che la dignità del paese ». Sembra poi (a quanto narra il Des Ambrois nelle sue Memorie) che i ministri avessero tralasciato la qualifica di « sola » che vedesi attribuita alla religione dello Stato, ma il Re non nascondesse il suo malcontento, facendola reintegrare nel testo. Di tutto ciò, per altro, il processo verbale non contiene alcuna memoria, e

solo nel resoconto della seconda parte di quella medesima seduta si presenta questa semplice nota, eloquentissima nel suo laconismo:

È stato applaudito unanimemente all'articolo che dichiara la religione cattolica apostolica e romana la religione dello Stato, e gli altri culti attualmente esistenti, tollerati conformemente alle leggi.

Una voce avendo proposto di aggiungere una frase all'articolo per metterlo più in correlazione con le disposizioni del Codice civile, è stato osservato che il testo dell'articolo della dichiarazione era forse più restrittivo relativamente alla tolleranza dei culti.

Così questa disposizione affatto originale e non imitata da altri modelli se non dal Codice civile dello stesso Regno Sardo, figurò in testa a tutti gli articoli del Proclama costituzionale che vide la luce li 8 febbraio (§ 9); e mentre poi era quasi letteralmente accolto nello Statuto Toscano del 15 febbraio 1848, veniva anche riprodotto senza ulteriori mutazioni nello Statuto Albertino che ora stiamo commentando. È riprodotta nel primo articolo (cioè prima ancora dell'articolo che determina la forma del Governo), per naturale omaggio alla religione accolta e proclamata come ufficiale, e della quale il Re Carlo Alberto era zelantissimo; mentre del resto non avrebbe potuto trovare logico luogo sotto il Titolo « dei diritti e dei doveri dei cittadini » perciocchè, dichiarando esso la preminenza della chiesa ufficiale e la semplice tolleranza dei culti dissidenti, non poneva un concetto di *libertà* nei rapporti fra Governo e privati, ma un vero e proprio concetto riferentesi allo spirito e all'ordinamento del Governo. Sviluppando poscia questo principio informatore, lo Statuto del capoverso dell'articolo 28 manteneva la censura ecclesiastica sui libri liturgici, e nell'articolo 33 mentovava in primo luogo fra gli eleggibili al Senato i capi supremi della gerarchia cattolica.

Pure, lo Statuto medesimo poneva in altri articoli altri principii, che non potevano non influire direttamente sugli sviluppi dell'articolo primo. Nell'articolo 18 esso non solo confermava il diritto di vigilanza dello Stato sulla stessa chiesa ufficiale, ma negli articoli 24 e 25 proclamava l'egua-

gianza di tutti i cittadini innanzi alle leggi: nell'articolo 32 poneva per tutti senza distinzione la libertà di riunirsi e quindi anche quella di associarsi a qualunque scopo lecito, fosse anche a scopo di culto; negli articoli 22, 23 e 49 imponeva giuramenti affatto spogli da formole e sanzioni religiose; negli articoli 68 e 71 poneva i concetti dell'unità e dell'uniformità della giustizia, precludendo all'abolizione del foro ecclesiastico.

Orbene, quando si consideri il complesso armonico di queste varie disposizioni che venivano alla luce come un tutto inscindibile, risulta chiaro che il senso intimo dello articolo 1 non poteva essere quel medesimo che appare a prima vista dalla sua lettera. Chi legge quel primo articolo isolatamente, vi rinviene il diniego dell'uguaglianza fra le chiese con una religione di Stato, una avara concessione di tolleranza ai due soli culti allora esistenti, una piena assenza di qualsiasi guarentigia o promessa benchè minima per gli altri culti che in appresso avessero potuto sorgere. Ma chi lo legge in connessione con gli altri articoli ora ricordati, si persuade che lo Statuto innovava profondamente, con l'ammettere (pur senza proclamarla) la libertà di coscienza, dappoichè dichiarava l'assoluta eguaglianza civile e politica indipendentemente da qualsiasi fede religiosa; e dichiarava altresì la libertà di culto sebbene limitatamente ai valdesi ed agli israeliti, poichè null'altro significa la *tolleranza*, se non il repudio dell'intolleranza, la permissione dell'esercizio del proprio culto. Nè codesto è piccolo titolo di merito, quando si pensi che nella libera Inghilterra l'uguaglianza religiosa fu conquista recentissima, giacchè i cattolici poterono essere ammessi in Parlamento soltanto nel 1829, gli israeliti soltanto nel 1858, gli atei soltanto nel 1888.

Questo altissimo principio dell'eguaglianza e della libertà non poteva non portare i suoi frutti, svolgendosi incessantemente nella legislazione piemontese dapprima, e poscia in quella del Regno d'Italia.

§ 35. — Infatti era appena emanato il proclama dell'8 febbraio e stavasi appena iniziando la compilazione dello

Statuto, quando il Consiglio di conferenza nella sua tornata del 10 di quello stesso mese veniva chiamato ad occuparsi di nuove disposizioni più liberali circa la condizione giuridica dei seguaci del culto valdese.

Udiamo quel che ne riferiscono i processi verbali, e notiamo come ancora cozzano le vecchie e le nuove idee nell'animo dei costituenti piemontesi, ignari delle fiamme che avrebbero divampato in brevi anni dalle poche faville che essi accendevano :

Il Ministro dell'interno (Borelli) intrattiene quindi il Consiglio sul progetto di legge ch'egli ha preparato in seguito alla domanda dei valdesi in ordine alla loro emancipazione. Egli chiede, in primo luogo che Sua Maestà degni determinare i limiti entro i quali deve tale emancipazione contenersi per rispetto all'esercizio di quel culto.

Il cav. Des Ambrois propone di stabilire una linea di demarcazione fra il civile e il religioso, affinchè nulla sia innovato relativamente a quest'ultimo.

Sua Maestà approva la proposta del cav. Des Ambrois, e dichiara al tempo stesso che i protestanti non debbono avere templi apparenti nei paesi cattolici. In conseguenza di queste determinazioni, rimane stabilito che si inscriverebbe nel testo della legge la frase seguente : « ferme rimanendo quanto al culto le disposizioni attualmente in vigore ».

Quanto al godimento dei *diritti civili*, il Ministro (Borelli) espone che le antiche leggi proibivano ai valdesi: 1° di possedere beni stabili fuori dei limiti determinati; 2° di occupare uffici pubblici nello Stato. Quanto alla prima proibizione, fa notare ch'ella è piuttosto ideale anzichè reale, non essendovi alcun esempio che si sia mai ricusato a un valdese d'acquistare beni immobili, allorchè ne avesse fatta *domanda*. Aggiunge che il motivo di questa proibizione sembra fondato sul timore del proselitismo: che però questo timore non esiste più, essendovi molti più esempi di abiura da parte dei protestanti, anzichè di apostasia da parte dei cattolici; quindi non si vede più la ragione logica d'impedire oggi ai valdesi di possedere e acquistare liberamente, tanto più che tale proibizione non si estende agli altri protestanti, ma solo si applica ai valdesi, il che non sembra equo nè ragionevole. Quanto poi alla seconda proibizione riflettente la nomina ai pubblici impieghi, il relatore fa osservare che la distribuzione di questi ultimi dipendendo esclusivamente dalla volontà di Sua Maestà, non sarebbe nemmeno il caso di doverne far menzione nella nuova legge.

Il marchese Alfieri cita la legge del 1797 che limitava la capacità dei Valdesi a certe *professioni o impieghi*, e quella del 1816 con la quale il Re Vittorio Emanuele avea già accordata qualche latitudine permettendo l'esercizio di certe funzioni sotto la restrizione che le limitava precedentemente ai loro correligionari. A tal proposito è stato osservato, che malgrado l'esistenza d'una legge proibitiva, sonovi attualmente vari Valdesi nei pubblici impieghi.

La quistione si è in seguito portata sulla facoltà di ottenere *gradi accademici*. A questo proposito è stato osservato che siccome nessuno può dive-

nire dottore se non facendo professione di fede nelle mani del Cancelliere, seguirebbe che il protestante, non potendo fare atto di professione di fede cattolica, non sarebbe ammesso ai gradi accademici. Ma il Ministro (Borelli) fa osservare allo stesso tempo, che sarebbe naturale di dispensarneli.

Un'altra difficoltà apparente che si offre, è il timore che un medico protestante ometta il debito ch'è imposto da ogni esercente dell'arte salutare, di richiamare l'ammalato all'adempimento degli obblighi religiosi allorchè giudica l'infermo in grave stato. Ma il Ministro risponde a questa obiezione, che i medici protestanti si fanno in generale uno stretto dovere di adempiere siffatta obbligazione altrettanto esattamente come quelli cattolici.

In seguito a tutte queste considerazioni Sua Maestà degnasi determinare: 1° che mediante un articolo da inserirsi nel progetto di legge, si accordi ai Valdesi la facoltà di acquistare beni liberamente in tutto lo Stato: 2° che si dichiari con un altro articolo che i Valdesi sono ammessi al godimento di tutti i diritti civili compreso quello dell'ammissione ai gradi accademici.

Il marchese Alfieri osserva che bisognerebbe aggiungere per essi l'obbligo di conformarsi ai regolamenti speciali universitari. Il conte Borelli aggiunge che sarebbe prudente il conservare la proibizione ai Valdesi di ammettere alunni cattolici nelle loro scuole, ossia d'evitare che si insinuino ai fanciulli massime contrarie alla nostra religione, si è pertanto convenuto, con la sanzione sovrana, di aggiungere al testo della legge la frase: «ferme rimanendo le leggi sul culto ed i regolamenti sulle scuole da essi dirette».

Sulla domanda del relatore, se queste disposizioni potessero pubblicarsi mediante semplice Brevetto, o se per Lettere Patenti, Sua Maestà degnasi ordinare di pubblicarle con Lettere Patenti.

Ed erano così pubblicate le Lettere Patenti del 18 febbraio 1848, n. 673, le quali, prima ancora della promulgazione dello Statuto ma come necessaria ed implicita conseguenza del regime libero che andava maturandosi, chiamavano anche i Valdesi al godimento dei diritti civili e politici. Ecco il testo di esse:

Prendendo in considerazione la fedeltà ed i buoni sentimenti delle popolazioni Valdesi, i reali nostri predecessori hanno gradatamente e con successivi provvedimenti abrogate in parte o moderate le leggi che anticamente restringevano le loro capacità civili. E noi stessi, seguendone le traccie, abbiamo concesso a quei nostri sudditi sempre più ampie facilitazioni, accordando frequenti e larghe dispense dell'osservanza delle leggi medesime. Ora poi che, cessati i motivi da cui quelle restrizioni erano state suggerite, può compiersi il sistema a loro favore progressivamente già adottato, ci siamo di buon grado risolti a farli partecipi di tutti i vantaggi conciliabili colle massime generali della nostra legislazione.

Epperò per le presenti, di nostra certa scienza, regia autorità, avuto il parere del nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

I Valdesi sono ammessi a godere di tutti i *diritti civili e politici* dei nostri sudditi, a frequentare le *scuole* dentro e fuori delle Università ed a conseguire i *gradi accademici*.

Nulla è però innovato quanto all'esercizio del loro culto ed alle scuole da essi dirette.

Deroghiamo ad ogni legge contraria alle presenti, ecc.

Appena avvenuta poi la promulgazione dello Statuto, l'Editto sulla stampa (del 26 marzo 1848) conteneva bensì la distinzione fra la « Religione dello Stato » e gli altri culti ma questi ultimi indicava come « permessi nello Stato » e non più « tollerati ». Indi facevasi un nuovo passo verso la libertà dei culti con la legge elettorale politica emanata dal Re in data 17 marzo 1848, n. 680, in virtù dei poteri serbati con l'articolo 83 dello Statuto medesimo. Questa legge dichiarò infatti all'articolo 1°:

Nell'ammettere i cittadini all'esercizio dei diritti elettorali, non si ha riguardo alle disposizioni speciali relative ai diritti civili e politici, di cui taluno possa essere colpito per causa del culto che professa....

In tal modo non solo i Valdesi, già emancipati dalle suddette Lettere Patenti, ma anche gl'israeliti erano ammessi al diritto elettorale: e poco dopo il regio decreto 29 marzo, n. 688, mentre ancora il Parlamento non aveva cominciato a funzionare, pareggiava questi ultimi a quelli anche nei diritti civili:

Gl'israeliti regnicoli godranno dalla data del presente, di tutti i diritti *civili* e della facoltà di conseguire i *gradi accademici*, nulla innovato quanto all'esercizio del loro culto ed alle scuole da essi dirette.

Deroghiamo alle leggi contrarie al presente.

Poscia ancora il regio decreto 15 aprile, n. 700, aggiungeva:

Gl'israeliti regnicoli saranno quindi innanzi ammessi a far parte della *leva militare* di conformità alle leggi e discipline esistenti.

Deroghiamo ad ogni legge o disposizione contraria al presente, ecc.

Chiuso infine il periodo delle potestà derivanti al Re dall'articolo 82 dello Statuto, venne la legge interpretativa dal 19 giugno 1848, n. 735, — una delle prime del Parla-

mento subalpino — e furono con essa tolte definitivamente le dubbiezze insorte dai precedenti atti, che ai Valdesi avevano concesso i diritti « civili » e la partecipazione al voto e alla leva :

Volendo togliere ogni dubbio sulla capacità civile e politica dei cittadini che non professano la religione cattolica.

Il Senato e la Camera dei deputati hanno adottato:

Noi... abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

Articolo unico. — La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari.

Nella qual legge è a notare l'ampiezza dell'espressione « cittadini che non professano la religione cattolica » in guisa da comprendere non solo i valdesi e gli israeliti, cioè i seguaci dei due culti *allora* esistenti, ma tutti i dissidenti in genere ; cosicchè raggiungevasi la correlazione più piena e più desiderabile fra le disposizioni dell'articolo 1 e quella degli articoli 24 e 25 dello Statuto, e le parole « ora esistenti » cessavano in realtà dal figurare nell'articolo primo, vecchio appena di tre mesi.

§ 36. — Il moto felicemente iniziato all'alba del regime libero continuò negli anni consecutivi, al duplice scopo di sollevare sempre più la condizione giuridica dei dissidenti, e di sfrondare via via le immunità e i privilegi della chiesa ufficiale. Togliendo il troppo all'una e concedendo il giusto agli altri, per due vie opposte la legislazione muoveva verso l'equilibrio costituzionale nei rapporti fra lo Stato e la fede: e del lungo cammino che si percorse, ecco quali furono le fasi più notevoli.

Due leggi nel 1850 arrestano in primo luogo la nostra attenzione. La prima, la famosa « legge Siccardi » in data 9 aprile e di numero 1013 nella Raccolta, aboliva il foro privilegiato per gli ecclesiastici e poneva termine al medioevale diritto d'asilo :

Art. 1. — Le *cause civili* tra ecclesiastici e laici od anche tra soli ecclesiastici, spettano alla *giurisdizione civile*, sia per le azioni personali che per le reali o miste di qualunque sorta.

Art. 2. — Tutte le cause concernenti il diritto di *nomina attiva e passiva* ai *benefizi ecclesiastici* od i *beni* di essi o di qualunque altro stabilimento ecclesiastico sia che riguardino al *possessorio* ovvero al *petitorio*, sono sottoposte alla *giurisdizione civile*.

Art. 3. — Gli ecclesiastici sono soggetti, come gli altri cittadini, a tutte le *leggi penali dello Stato*.

Pei reati nelle dette leggi contemplati, essi verranno giudicati nelle forme stabilite dalle leggi di procedura, dai *Tribunali laici*, senza distinzione tra crimini, delitti e contravvenzioni.

Art. 4. — Le *pene stabilite dalle leggi dello Stato* non potranno applicarsi che ai Tribunali civili, salvo sempre all'ecclesiastica Autorità l'esercizio delle sue attribuzioni per l'applicazione delle pene *spirituali*, ai termini delle Leggi ecclesiastiche.

Art. 5. — Per le cause contemplate nei quattro articoli precedenti, come per tutte quelle che in ragione di *persona*, o *materia ecclesiastica* si recavano in prima istanza alla cognizione dei Magistrati d'appelli, si osserveranno d'or innanzi la *regole generali di competenza stabilite dalle vigenti leggi*.

Art. 6. — *Rifugiandosi nelle Chiese od in altri luoghi, sino ad ora considerati come immuni*, qualche persona alla cui *cattura* si debba procedere, questa si dovrà *immediatamente eseguire*, e l'individuo arrestato verrà rimesso *all'Autorità giudiziaria* pel pronto e regolare compimento del processo, giusta le norme stabilite dal Codice di procedura criminale.

Si osserveranno però nell'arresto i *riguardi* dovuti alla qualità del luogo e le *cautele* necessarie affinché l'esercizio del culto non venga turbato.

Se ne darà inoltre contemporaneamente o nel più breve tempo possibile *avviso* al Parroco, od al Rettore della Chiesa in cui l'arresto venne eseguito.

Le medesime disposizioni si applicheranno altresì al caso di *perquisizione* o *sequestro di oggetti* da eseguirsi nei suddetti luoghi.

La seconda legge, che fu del 5 giugno stesso anno ed ebbe il numero 1037 della Raccolta, subordinava anche le istituzioni religiose all'obbedienza di un importante vincolo giuridico, ordinando che gli stabilimenti e corpi morali, sieno ecclesiastici o laici, non potevano più acquistare beni stabili nè godere degli effetti di donazioni tra vivi o di disposizioni testamentarie a loro vantaggio, se non previa autorizzazione della potestà pubblica, da darsi con regio decreto su parere del Consiglio di Stato. Invero gli enti morali in tanto posseggono, in quanto hanno un fine da raggiungere, ed è perciò necessario un controllo e un giudizio sulla potenza economica dell'ente in rapporto al suo fine; dappoichè, allo stesso modo che sarebbe pregiudizievole all'interesse pubblico il lasciar sussistere un ente

che non abbia i mezzi patrimoniali adeguati al suo scopo, così pure sarebbe pregiudizievole il consentire che gli enti morali accentrino un patrimonio esuberante sottraendolo ad usi più proficui. Quindi la potestà pubblica, natural tutrice dei generali interessi, avocava a sè cotesto controllo e cotesto giudizio, ponendo termine all'assoluta libertà di possedere ed acquistare che fin'allora aveva goduto la Chiesa cattolica.

Due altri atti si riscontrano nel consecutivo anno 1851. Il primo, di minore importanza, è costituito dalle Regie Patenti del 16 marzo, che riformando gli Statuti della « Sacra Religione ed Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro » sopprimevano l'obbligo di professare la fede cattolica per gli insigniti di quella civile onorificenza, e così aprivano a tutti l'adito di concorrere ai segni di distinzione che lo Stato riserba pei cittadini benemeriti. Delle disposizioni concernenti l'ordine supremo dell'Annunziata, le quali conservarono carattere confessionale fino a tempi recentissimi, tratteremo sotto l'articolo 78. L'altro atto è costituito dalla legge 23 maggio, n. 1184, che sottopose ad una congrua imposta sui beni stabili, sui capitali, sulle rendite fondiari e sui censi, « le divisioni e le Provincie, i Comuni e gl'istituti di carità e di beneficenza, le *fabbricerie* ed altre amministrazioni delle chiese, i *benefizi ecclesiastici* e le *capellanie* anche laicali, le *case religiose*, i *seminarii*, le *confraternite*, le pie associazioni di esercenti arti e mestieri, gl'istituti religiosi dei *culti tollerati* ed ogni altro corpo o stabilimento di *manomorta* ». Così veniva a cessare un altro odioso privilegio, quello della residuale immunità della chiesa cattolica di fronte alle imposte.

Troviamo poscia il Codice di procedura civile del 1854 (entrato in vigore il 1° aprile 1855), che trattando del giuramento, nell'articolo 443 dichiarava:

I non cattolici giurano secondo le forme richieste dal loro culto.

La quale disposizione, più tardi riprodotta nell'art. 285 del Codice di procedura penale del 1859 (entrato in vi-

gore il 1° maggio 1860) interveniva a cancellare l'incapacità giuridica dei dissidenti a testimoniare innanzi alla giustizia.

Un passo assai notevole segnò sulla nuova via la legge 29 maggio 1855, n. 878. Già con la precedente legge 25 aprile 1848, n. 777, erasi « definitivamente esclusa da tutto lo Stato » la Compagnia di Gesù, sciogliendo e vietando ancora la corporazione del Sacro Cuore, a quella affiliata. Ma era stata una legge di ristretta efficacia, non concernendo che un Ordine solo; sebbene in compenso fosse riuscita la più rigorosa di quante altre seguirono, perciocchè, rispecchiando il non irragionevole odio dell'opinione pubblica, non solo sciolse le Case e confiscò i beni, ma vietò ancora ai Gesuiti ogni adunanza in qualunque numero di componenti, espulse i non regnicoli, obbligò quelli regnicoli a dichiarare il proprio domicilio alla autorità di polizia, condizionò l'assegno d'una pensione alla formale domanda di secolarizzazione. Meno fiera, ma di gran lunga più ampia, fu la legge del 1855 a cui testè accennavamo; dappoichè per effetto di essa cessavano di esistere quali enti morali riconosciuti dalle leggi civili le case di tutti gli ordini religiosi che non attendessero alla predicazione o all'educazione ovvero all'assistenza degli infermi, pur rimanendo ai loro membri la facoltà di continuare a convivere nei chiostri — i capitoli delle chiese collegiate ad eccezione di quelle aventi cura d'anime od esistenti nelle città più popolate — e tutti i beneficî semplici, ai quali non fosse annesso alcun servizio religioso da compiersi personalmente dagli investiti. I beni allora posseduti dai corpi ed enti morali in tal modo soppressi, passavano in amministrazione ad una « cassa ecclesiastica » distinta ed indipendente dalla finanza dello Stato; e ad aumentare i mezzi economici della cassa medesima era altresì imposta un'annua e proporzionale « quota di concorso » sul reddito netto di tutti gli arcivescovati e vescovati, le abbazie, i benefizi, i santuarii, i seminarii, le fabbricerie e le case religiose non soppresses. La Cassa ecclesiastica doveva d'altra parte corrispondere un annuo assegnamento a ciascuno

dei membri delle Case e delle collegiate soppresse; mentre gl'investiti dei beneficî soppressi conservavano l'usufrutto dei rispettivi beni, dei quali la nuda proprietà ritornava ai patroni laici od ecclesiastici, intendendosi sostituita la Cassa ecclesiastica ai patroni ecclesiastici, ed obbligandosi i patroni laici, al momento in cui sarebbe venuto a cessare l'usufrutto degli attuali investiti, a pagare alla ripetuta Cassa una somma eguale al terzo del valore capitale dei beni rispettivi. Soddisfatti i diversi oneri di culto di cui sopra, il dippiù delle rendite della Cassa ecclesiastica doveva essere dalla medesima devoluto a migliorare la sorte dei parroci e quella del clero di Sardegna, in dipendenza dell'abolizione delle decime ordinata in quell'isola dalla legge 15 aprile 1851, n. 1192.

Venne finalmente il Codice penale del 1859 (entrato in vigore il 1° maggio 1860); e in obbedienza alla lettera dell'articolo 1 dello Statuto esso conservò bensì, come tutte le precedenti leggi, la distinzione formale tra la « religione dallo Stato » e gli « altri culti » o « culti tollerati ». Ma per la prima volta abbandonò qualsiasi distinzione sostanziale fra l'una e gli altri; perciocchè esso colpì identicamente i pubblici offensori dei sacri riti e dei loro ministri, quali che i culti fossero — estese ugualmente ai ministri di tutti i culti le pene comminate ai loro abusi — istessamente garentì contro le offese i luoghi di sepoltura, senza graduazione o preferenza tra i cattolici e gli acattolici. Nè più conteneva, come il vecchio Codice del 1839, sanzioni penali contro l'apostasia della religione dello Stato e persino contro l'incolpevole proselitismo da parte degli altri culti; nè contro le associazioni religiose che si organizzassero senza il permesso del Governo; onde veniva ad integrare vie meglio per tutti i culti quella tolleranza che l'articolo 1 dello Statuto avea riserbata solo agli israeliti e ai valdesi. Così la differenza di sanzioni penali secondo che trattavasi della verità ufficiale o degli errori tollerati, non rimaneva più che nei soli articoli 16 e 18 del R. Editto 26 marzo 1848 sulla stampa.

All'atto dell'unificazione nazionale già lungo era il cam-

mino compiuto verso la meta ideale della libertà religiosa, e dell'articolo 1 dello Statuto già rimaneva assai meno di quel che il senso delle sue parole dimostra.

Stato e Chiese nel Regno d'Italia.

§ 37. — Con la progressiva unione delle varie provincie italiche alla monarchia piemontese fra il 1859 e il 1861, le varie importanti leggi finora esaminate vennero estese via via in tutto il nuovo regno, come dovea poi avvenire anche per le provincie Venete nel 1866 e per Roma e il Lazio nel 1870. Inoltre, continuando il moto fatale verso il pieno riconoscimento dei principii di libertà anche nelle relazioni tra lo Stato e la fede, numerose disposizioni si vennero aggiungendo a distinguere sempre meglio la vita civile dalle cose della religione e del culto ⁽¹⁾.

Senza arrestarci alla legge 5 maggio 1861 che rendeva essenzialmente civile la festa dello Statuto (§ 18), rileviamo innanzi tutto la legge 14 luglio 1864, n. 1831, che all'articolo 10 aboliva qualunque speciale esenzione dalla imposta fondiaria — e rileviamo altresì la promulgazione del nuovo Codice civile del 25 giugno 1865, il quale entrò in vigore col 1° gennaio 1866 segnando una vera rivoluzione in questa materia. Fin dall'articolo 1 esso proclamava:

Ogni cittadino gode dei diritti civili, purchè non ne sia decaduto per condanna penale.

Quindi annullava, nei riflessi della capacità civile, i voti religiosi implicanti rinunzia alla personalità umana qual soggetto di diritti. Nel titolo V del libro I faceva poi del matrimonio un atto puramente civile, disciplinandolo nella maniera più indipendente dalla Chiesa cattolica e dai culti in genere. Nel titolo XII dello stesso libro I avocava esclusivamente all'autorità pubblica la tenuta degli atti dello

(1) BRUNIALTI. *Lo Stato e la Chiesa in Italia*. Prefazione al vol. VIII. Serie 1^a della *Biblioteca di Scienze Politiche*. Torino. Unione Tip. Ed. 1891.

stato civile; disponeva quanto segue circa gli acquisti e le alienazioni di beni per parte degli enti ecclesiastici.

Art. 433. — I beni degli Istituti civili od ecclesiastici e degli altri corpi morali appartengono ai medesimi, in quanto le leggi del Regno riconoscano in essi la capacità di acquistare e di possedere.

Art. 434. — I beni degli istituti ecclesiastici sono soggetti alle leggi civili, e non si possono alienare senza l'autorizzazione del Governo.

Art. 518. — L'usufrutto stabilito in favore di comuni o di altri corpi morali (civili o ecclesiastici) per atti fra vivi o di ultima volontà non può eccedere la durata di trent'anni.

Art. 831. Le disposizioni per l'anima o a favore dell'anima espresse genericamente sono nulle.

Art. 833. — Sono nulle le disposizioni ordinate al fine di istituire o dotare benefizi semplici, cappellanie laicali, od altre simili fondazioni.

Art. 932. — Le eredità devolute ai corpi morali (civili o ecclesiastici) non possono essere accettate che con l'autorizzazione del Governo, da accordarsi nella forma stabilita da leggi speciali....

Art. 1060. — Le donazioni fatte ai corpi morali non possono essere accettate che con l'autorizzazione del Governo menzionata nell'articolo 932.

Art. 1075. — È nulla la donazione che ha per oggetti d'istituire o dotare benefizi semplici, cappellanie laicali, od altre simili fondazioni.

Art. 2114. — Lo Stato pei suoi beni patrimoniali e tutti i corpi morali sono soggetti alla prescrizione, e possono opporla, come i privati.

Ed il regio decreto 30 novembre 1865, n. 2601, contenente le disposizioni transitorie per l'attuazione del codice medesimo, nell'articolo 22 chiariva che le disposizioni sulle successioni « sono pure applicabili ai *professi religiosi*, non ostante le rinunzie fatte dai medesimi giusta le leggi anteriori ».

Per tal modo lo Stato si disinteressava ai rapporti meramente interni dei religiosi verso la chiesa cattolica, riconoscendo a quelli la loro piena qualità di subietti di diritto, sottraendo a questa il suo appoggio contro i religiosi che ai loro voti intendessero venir meno, dopo averli prestati; — sottraeva alla chiesa stessa il monopolio degli atti più importanti della vita civile, disinteressandosi affatto ai riti religiosi che volontariamente i cittadini desiderassero associarvi, ond'era reso possibile e valido agli occhi dello Stato anche il matrimonio degli ecclesiastici, e per converso vedovato d'ogni efficacia civile il matrimonio celebrato coi semplici riti religiosi, a qualunque culto essi si riferiscano;

— assimilando la chiesa ufficiale ad ogni altra chiesa, tutte sottoponeva ugualmente alle medesime discipline tutelari dell'interesse sociale in quanto all'acquisto e alla disposizione dei beni per impedire il crescere o il ricostituirsi della manomorta; — segnava dunque notevolissimi passi verso la libertà e l'uguaglianza dei culti e delle chiese.

§ 38. — Indi seguirono due atti importantissimi di soppressione delle corporazioni religiose e di liquidazione del patrimonio ecclesiastico; cioè il decreto legislativo 7 luglio 1866, n. 3096, che riguardò principalmente gli enti *regolari* ossia le corporazioni religiose con vita claustrale comune, e la legge 15 agosto 1867, n. 3848, che riguardò gli enti *secolari* ossia che non richiedono nei propri membri la vita in comune.

La legge piemontese del 1855, come già fu detto, non avea colpito che una parte soltanto degli enti ecclesiastici; inguisachè, ad onta della consecutiva sua estensione a quasi tutte le nuove provincie, sulla fine del 1865 esistevano ancora nel nostro paese ben 2382 conventi, con 14,807 monaci e 14,184 monache. Di qui le due nuove leggi suddette, di estensione assai più ampia, e d'applicazione uniforme per tutto lo Stato.

Quella del 1866 dispose:

Art. 1. — *Non sono più riconosciuti nello Stato* gli Ordini, le Corporazioni e le Congregazioni religiose regolari e secolari, ed i Conservatorii e Ritiri, i quali importino *vita comune* ed abbiano *carattere ecclesiastico*.

Le *case* e gli *stabilimenti* appartenenti agli Ordini, alle Corporazioni, alle Congregazioni ed ai Conservatorii e Ritiri anzidetti sono *soppressi*.

Art. 2. — *I membri* degli Ordini, delle Corporazioni e Congregazioni religiose, Conservatorii e Ritiri godranno, dal giorno della pubblicazione della presente legge, del *pieno esercizio di tutti i diritti civili e politici*.

Per effetto di questa legge, tutti i conventi perdettero definitivamente la personalità civile e il carattere di legali comunità; e cessò anche la facoltà di continuare ad abitare nei chiostri (come aveva consentito la legge piemontese del 1855), fatta solo eccezione per le monache entrate prima del 1864. Tutti i beni immobili appartenenti

alle corporazioni soppresse — eccettuati però gli edifizî inservienti al culto o destinati ad abitazione dei vescovi e dei parroci, i seminarî, e quelli costituenti la dote dei benefizî di patronato laicale o misto, ecc. — erano devoluti al demanio dello Stato, il quale tuttavia doveva convertirne il valore in altrettanta rendita pubblica, la cui amministrazione affidavasi al « Fondo pel culto » sostituito da quella legge stessa all'antica Cassa ecclesiastica. Inoltre era resa generale la « quota di concorso » sopra tutti i beni degli enti conservati e sopra i beni od assegnamenti degli attuali investiti di enti soppressi; ed anche questa quota di concorso (la quale insieme alla tassa sul valore locativo offre i due soli esempi d'imposta progressiva nella legislazione nostra) era devoluta in amministrazione al Fondo pel culto. Viceversa, ai membri delle corporazioni soppresse — proibita già con la legge di pubblica sicurezza la facoltà di questuare — erano assegnate pensioni vitalizie a carico del fondo suddetto, non più (come per la legge del 1855) in proporzione dei beni già appartenenti a ciascun ente ecclesiastico, ma secondo regole fisse. Conseguentemente ai membri degli Ordini religiosi non rimaneva che la facoltà consentita a tutti dal diritto comune, di vivere, se così volevano, in forma di associazioni volontarie, senza però poter ricostituire un ente giuridico capace di possedere ed amministrarsi.

La legge del 1868, a sua volta, compì l'opera per rispetto alle fondazioni ecclesiastiche; ed eccone i primi articoli:

Art. 1. — *Non sono più riconosciuti come enti morali:*

1° I capitoli delle chiese collegiate, le chiese ricettizie, le comunie e cappellanie corali, salvo per quelle tra esse che abbiano cura d'anime, un solo beneficio curato, od una quota curata di massa per congrua parrocchiale;

2° I canonicati, i benefizî e le cappellanie di patronato regio e laicale dei capitoli delle chiese cattedrali;

3° Le abbazie ed i priorati di natura abbaziale;

4° I benefizî ai quali, per la loro fondazione, non sia annessa cura d'anime attuale, o l'obbligazione principale permanente di coadiuvare al parroco nell'esercizio della cura;

5° Le prelature e cappellanie ecclesiastiche o laicali;

6° Le istituzioni con carattere di perpetuità, che sotto qualsivoglia denominazione o titolo sono generalmente qualificate come fondazioni o legati

pii per oggetto di culto, quand'anche non erette in titolo ecclesiastico; ad eccezione delle *fabbricerie* ed opere destinate alla conservaziane dei monumenti ed edifizî sacri che si conserveranno al culto. Gli *istituti di natura mista* saranno conservati per quella parte dei redditi e del patrimonio che giusta l'articolo 2 della legge 3 agosto 1862. n. 753, doveva essere distintamente amministrata, salvo quanto alle *confraternite* quello che sarà con altra legge apposita ordinato, non differito intanto il richiamo delle medesime alla sorveglianza dell'autorità civile.

La designazione tassativa delle opere che si vogliono mantenere perchè destinate alla conservazione di monumenti e la designazione degli edifizî sacri da conservarsi al culto, saranno fatte con decreto reale da pubblicarsi entro un anno dalla promulgazione della presente legge.

Art. 2. — *Tutti i beni di qualunque specie*, appartenenti agli anzidetti enti morali soppressi, sono devoluti al *Demanio dello Stato*, sotto le eccezioni e riserve infra espresse.

È cioè — quanto ai *beni stabili*, il Demanio iscriveva a favore del Fondo pel culto una rendita del 5 per cento, uguale alla rendita dei medesimi — quanto ai *canoni, censi, livelli* ed altre prestazioni annue, il Demanio ne faceva pure assegnazione al Fondo pel culto, ritenendone l'amministrazione per conto del medesimo. Su tutto il patrimonio ecclesiastico, mobiliare o immobiliare, soggetto o non soggetto a conversione e con la sola eccezione dei benefizi parrocchiali, era poi imposta una tassa straordinaria del 30 per cento. Ai patroni laicali dei benefizi soppressi, era consentito di rivendicare i beni costituenti la dotazione, però con l'obbligo di pagare allo Stato il 30 per cento del valore dei beni medesimi; dei beni delle prelature e cappellanie e delle fondazioni e legati pii ad oggetto di culto, si consentiva ai privati lo svincolo, ma col pagamento del 24 per cento, ossia della doppia tassa di successione fra estranei. Finalmente gl'investiti dei benefizi in tal guisa soppressi, ricevevano, vita durante, un assegnamento annuo in corrispondenza alla rendita netta della loro dotazione ordinaria.

Più tardi la legge 11 agosto 1870, n. 5784, allegato *P*, interpretando quella del 1866, dispose che dovessero soggiacere alla conversione anche i beni delle Fabbricerie e delle altre amministrazioni di chiese parrocchiali e sussidiarie, dei santuari od oratori, dei Capitoli e dei Collegi aventi parrocchialità collettiva, con la sola eccezione della

quota di quel canonico o sacerdote il quale esercitasse individualmente la cura d'anime.

Per effetto di queste varie leggi, la proprietà ecclesiastica la quale era di spettanza degli enti che furono conservati, continuò a rimanere ai medesimi (con le detrazioni predette); però sotto la vigilanza dello Stato e con la vecchia riserva di temporanea amministrazione per mezzo dei Regi Economati dei benefizî vacanti, nei periodi di mancanza dei rispettivi investiti. Invece la proprietà ch'era di spettanza degli enti soppressi, e quella che fu tolta agli enti conservati, risultò suddivisa in due parti: delle quali l'una, pur continuando a sopperire ai bisogni della chiesa cattolica, venne data in amministrazione al Fondo pel culto; l'altra essendo stata riconosciuta superflua ai bisogni medesimi, o fu fatta ritornare in mani laiche per mezzo delle rivendicazioni e degli svincoli, ovvero fu indemaniata dallo Stato a scopi laici, quali l'istruzione o la beneficenza, od anche a meri scopi fiscali.

§ 39. — Spuntava indi a poco l'alba sospirata dell'unione di Roma all'Italia; e con la sparizione degli « Stati della Chiesa » il Pontefice perdea per sempre il suo potere temporale, pur rimanendo nella nostra stessa capitale, spirituale sovrano di quattrocento milioni di credenti sparsi per tutta la terra. Di qui un problema formidabile, un problema unico nella storia, e già intuito e studiato con meraviglioso acume da Gioberti e più ancora da Cavour; quello cioè di far coesistere in uno stesso luogo, senza inframmettenze reciproche, la rappresentanza suprema d'uno Stato libero e la spirituale indipendenza del capo dell'orbe cattolico. Trattavasi di mostrare al mondo intiero, che la perdita del potere temporale non diminuiva in alcun modo la libertà del Pontefice, come questi assumeva protestando e ancora oggi assume; trattavasi di assicurare al capo della chiesa romana tali guarentigie da conservargli una libertà spirituale non inferiore a quella di cui egli godeva mentre era capo di Stato, senza con ciò renderlo in alcuna guisa dipendente dall'Italia, nè render questa a lui sottomessa.

L'arduo problema, a cui si preparavano i nostri maggiori uomini fin da quando la nazione italiana avea concepito le prime speranze d'unificarsi all'ombra della monarchia sabauda (§ 17), balzò fuori a reclamare una urgente soluzione il dì stesso in cui decidevasi l'improvvisa marcia delle nostre truppe su Roma.

Varcando infatti il confine pontificio alla testa dell'esercito nazionale, il generale Raffaele Cadorna emanava il seguente proclama, in data di Terni, 11 settembre 1870:

Italiani delle Provincie Romane!

Il Re d'Italia m'ha affidata un'alta missione; della quale voi dovete essere i più efficaci cooperatori.

L'esercito, simbolo e prova della concordia e dell'unità nazionale, viene tra voi con affetto fraterno per tutelare la sicurezza d'Italia e le vostre libertà: voi saprete provare all'Europa come l'esercizio di tutti i vostri diritti possa congiungersi col *rispetto alla dignità ed all'Autorità Spirituale del Sommo Pontefice*. La *indipendenza della Santa Sede* rimarrà inviolabile in mezzo alle libertà cittadine, meglio che non sia mai stata sotto la protezione degli interventi stranieri.

Noi non veniamo a portare la guerra, ma la pace e l'ordine vero. Io non devo intervenire nel Governo e nelle Amministrazioni, a cui provvedete voi stessi. Il mio compito si limita a mantenere l'ordine pubblico ed a difendere l'invulnerabilità del suolo della nostra patria comune.

Indi, avvenuta nel 20 settembre la riunione di Roma all'Italia e compiutosi nel 2 ottobre il plebiscito delle romane provincie il decreto-legge 9 ottobre 1870, n. 5903, mentre interveniva a dichiarare nel suo primo articolo che « Roma e le provincie romane fanno parte integrante del Regno d'Italia », soggiungeva poscia a pubblica tranquillità le disposizioni seguenti:

Art. 2. — Il Sommo Pontefice conserva la *dignità, la inviolabilità, e tutte le prerogative personali* di Sovrano.

Art. 3. — Con apposita legge verranno sancite le condizioni atte a garantire, *anche con franchigie territoriali*, l'indipendenza del Sommo Pontefice e il libero esercizio dell'autorità spirituale della Santa Sede.

Seguirono due altri regi decreti in data 19 ottobre: il primo dei quali, contraddistinto col n. 5940, mandava pubblicarsi in Roma e provincia l'Editto sulla stampa, intro-

ducendovi però le seguenti modificazioni in rapporto alla nuova condizione conferita al Sommo Pontefice :

Art. 4. — La disposizione dell'art. 14 del R. Editto suddetto si estenderà alla provocazione a commettere l'*attentato alla vita del Sommo Pontefice*.

Art. 5. — La disposizione dell'art. 15 dello stesso Editto si estende pure all'impiego di qualunque dei mezzi indicati nell'art. 1° per impugnare la *inviolabilità della persona del Sommo Pontefice*.

Art. 6. — L'articolo 16 dell'Editto medesimo è modificato come segue: « Chiunque con uno dei mezzi indicati nell'articolo 1° rechi o *oltraggio alla religione dello Stato o ne ecciti il disprezzo*, sarà punito secondo i casi, cogli arresti o col carcere estensibile ad un anno o con multa estensibile sino a lire 2000.

Art. 7. — La sanzione dell'articolo 19 sarà applicabile anche alle *offese verso la persona del Sommo Pontefice*.

Art. 8. — La disposizione dell'articolo 26 si estende agli *inviati delle potenze estere presso la Santa Sede per affari ecclesiastici*.

Art. 9. — Incorreranno nelle pene comminate dall'articolo 28 anche coloro che daranno pubblicità alle imputazioni od ingiurie ivi contemplate per mezzo di fogli pubblici provenienti dall'estero, inviando o facendo inserire in detti fogli le imputazioni o le ingiurie. Gli espositori, venditori e distributori di stampe pubblicate nel regno od anche all'estero, in cui si contengono le dette imputazioni od ingiurie, saranno puniti, se vi ha luogo, come complici dei reati previsti dal mentovato articolo 28.

Art. 10. — È vietata l'introduzione, la vendita e la diffusione in Roma di giornali od altri stampati pubblicati nelle altre italiane provincie od all'estero, in cui si contengano i reati preveduti negli articoli 4, 5, 6, 7, 8 del presente decreto.

Gli espositori, venditori o distributori degli stampati medesimi, saranno puniti come autori degli stessi reati.

L'altro decreto, portante il n. 5961, disponeva :

Art. 1. — Le disposizioni contenute negli articoli 51 e 53 della legge di Pubblica Sicurezza e nella legge sulla stampa, non sono applicabili alla *tipografia esercitata per uso e servizio del Sommo Pontefice*, nè alla *pubblicazione ed affissione, nei modi e luoghi soliti, degli atti* che emanano dal Sommo Pontefice, e di sua autorità dalle Congregazioni od Uffici ecclesiastici da esso dipendenti e stabiliti in Roma per l'esercizio del potere spirituale.

Conseguentemente la tipografia pontificia e gli atti pontifici da affiggersi in Roma rimanevano esonerati da qualsiasi ingerenza della Pubblica Sicurezza.

Ancora un altro R. decreto in data 27 novembre 1870, n. 6030, estendendo al Lazio i diversi Codici del Regno, aggiungeva :

Art. 3. — All'articolo 153 del Codice penale è aggiunto il capoverso seguente :

Colla stessa pena è punito l'attentato contro la persona del Sommo Pontefice .

È parimenti aggiunto all'articolo 471 del detto Codice penale il seguente capoverso:

« Colle stesse pene saranno puniti i pubblici discorsi, gli scritti o fatti che siano di natura da eccitare lo sprezzo od il malcontento contro la persona del Sommo Pontefice .

È sospesa l'attuazione degli articoli 268, 269 e 270 dello stesso Codice *circa gli abusi dei ministri dei culti nell'esercizio delle loro funzioni* .

E finalmente la legge 31 dicembre 1870, n. 6165, nel ratificare il riferito decreto-legge 9 ottobre in quanto alla proclamata annessione di Roma e del Lazio, soggiungeva che « le disposizioni degli articoli 2 e 3 » sarebbero state « particolarmente determinate con apposita legge ».

Questa « apposita legge » era stata infatti presentata dal Governo alla Camera il 9 dicembre 1870, e su relazione di Ruggero Bonghi fu dalla Camera approvata il 21 marzo 1871, dopo una discussione memorabile. In Senato ebbe a relatore Terenzio Mamiani, e riportò l'approvazione il 2 maggio, però con alcune modificazioni che resero necessario un nuovo intervento dell'assemblea elettiva. Ed approvata definitivamente da quest'ultima 7 giorni dopo, fu promulgata il 13 maggio 1871 col n. 214. È dessa la famosa « Legge sulle prerogative del Sommo Pontefice e sulle relazioni della Chiesa con lo Stato » — o, come più brevemente suol dirsi, la « legge delle guarentigie » — non Concordato con la Santa Sede, non trattato internazionale con le altre potenze cattoliche, ma libero atto sovrano dello Stato nostro, che spontaneamente, e senza mendicare accettazione o reciprocanza o corrispettivo dalla Chiesa di Roma, le costituiva una ricca dote di tutti i più ampi mezzi giuridici per raggiungere i suoi scopi e restituiva a Dio quel che Cesare si era procacciato nel corso dei secoli, senza con ciò minimamente limitare od offendere la libertà di coscienza, la libertà di culto, l'indipendenza della vita civile e politica. Non è qui il luogo di darne un minuzioso commento, ma è qui il luogo di riportarne il testo in-

tegrale con brevissime illustrazioni dei punti più notevoli ⁽¹⁾.

§ 40. — La legge delle guarentigie è divisa in due Titoli, i quali avrebbero potuto costituire due leggi separate e distinte. Il primo Titolo ha per epigrafe « Prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede » ed è del tenore seguente :

Art. 1. — La *persona del Sommo Pontefice* è sacra ed inviolabile.

Art. 2. — L'attentato contro la *persona del sommo Pontefice* e la provocazione a commetterlo sono puniti colle stesse pene stabilite per l'attentato e per la provocazione a commetterlo contro la persona del Re.

Le offese e le ingiurie pubbliche commesse direttamente contro la *persona del Pontefice* con discorsi, con fatti, o coi mezzi indicati nell'articolo 1^o della legge sulla stampa, sono punite colle pene stabilite all'articolo 19 della legge stessa.

I detti reati sono di azione pubblica e di competenza della Corte d'Assise.

La *discussione* sulle materie religiose è *pienamente libera*.

Art. 3. — Il Governo italiano rende al Sommo Pontefice, nel territorio del Regno, gli *onori Sovrani*; e gli mantiene le *preminenze d'onore* riconosciutagli dai Sovrani cattolici.

Il Sommo Pontefice ha facoltà di tenere il consueto numero di *guardie* addette alla sua persona e alla custodia dei palazzi, senza pregiudizio degli obblighi e doveri risultanti per tali guardie dalle leggi vigenti del Regno.

Art. 4. — È conservata a favore della Santa Sede la *dotazione* dell'annua rendita di lire 3,225,000.

Con questa somma, pari a quella inscritta nel bilancio romano sotto il titolo: « Sacri palazzi apostolici, Sacro Collegio, Congregazioni ecclesiastiche, Segreteria di Stato ed Ordine diplomatico all'estero » s'intenderà provveduto al trattamento del Sommo Pontefice e ai varî bisogni ecclesiastici della Santa Sede, alla manutenzione ordinaria e straordinaria e alla custodia dei

(1) SCADUTO. *Guarentigie Pontificie*, II edizione. Torino, Unione Tip., Ed., 1889 (Estratto dal « Digesto Italiano »). -- ZANICHELLI. *Monarchia e Papato in Italia*. Bologna, Zanichelli, 1889.

* Cfr. BONGHI. *Relazione sulle prerogative*, ecc. Discussione alla Camera dei deputati, addì 15 gennaio 1871.

Per la più recente giurisprudenza in merito alla interpretazione ed applicazione della « legge sulle guarentigie » in genere ed in specie degli articoli 1, 10, 11, 16, vedi le sentenze: 5 dic. 1904 del Tribunale di Roma, pubblicata in *Giur. ital.*, 1905, II, 169, con note dei professori SCADUTO e CALISSE; 17 nov. 1905, della Cassaz. penale, Sez. II, pubblicata in *Giur. ital.*, 1906, II, 68; 30 dic. 1905, ancora del Tribunale di Roma, pubblicata in *Giur. ital.*, 1906, I, Sez. II, 44.

palazzi apostolici e loro dipendenze, agli assegnamenti, giubilazioni e pensioni delle guardie di cui nell'articolo precedente, e degli addetti alla Corte Pontificia, ed alle spese eventuali: non che alla manutenzione ordinaria e alla custodia degli annessi Musei e Biblioteca, e gli assegnamenti, stipendi e pensioni di quelli che sono a ciò impiegati.

La dotazione di cui sopra, sarà iscritta nel Gran Libro del Debito pubblico in forma di *rendita perpetua ed inalienabile* nel nome della Santa Sede; e durante la vacanza della Sede si continuerà a pagarla per supplire a tutte le occorrenze proprie della Chiesa romana in questo intervallo.

Essa resterà *esente da ogni specie di tassa ed onere* governativo, comunale o provinciale; e *non potrà essere diminuita* neanche nel caso che il Governo italiano risolvesse posteriormente di assumere a suo carico la spesa concernente i Musei e la Biblioteca.

Art. 5. — Il Sommo Pontefice, oltre la dotazione stabilita nell'articolo precedente, continua a godere dei *palazzi apostolici* Vaticano e Lateranense, con tutti gli edifizî, giardini e terreni annessi e dipendenti, nonchè della villa del Castel Gandolfo con tutte le sue attinenze e dipendenze.

I detti palazzi, villa ed annessi, come pure i Musei, la Biblioteca e le collezioni d'arte e d'archeologia ivi esistenti, sono *inalienabili, esenti da ogni tassa o peso e da espropriazione per causa di utilità pubblica*.

Art. 6. — Durante la vacanza della Sede Pontificia, nessuna autorità giudiziaria o politica potrà, per qualsiasi causa, porre impedimento o limitazione alla libertà personale dei *Cardinali*.

Il Governo provvede a che le adunanze del *Conclave* e dei *Concili ecumenici* non siano turbate da alcuna esterna violenza.

Art. 7. — Nessun ufficiale della pubblica autorità od agente della forza pubblica può, per esercitare atti del proprio ufficio, *introdursi nei palazzi e luoghi di abituale residenza o temporaria dimora del Sommo Pontefice*, o nei quali si trovi radunato un *Conclave* o un *Concilio ecumenico*, se non autorizzato dal Sommo Pontefice, dal *Conclave* o dal *Concilio*.

Art. 8. — È vietato di procedere a *visite, perquisizioni o sequestri* di carte, documenti, libri o registri negli Uffici o Congregazioni Pontificie rivestiti di attribuzioni *meramente spirituali*.

Art. 9. — Il Sommo Pontefice è pienamente libero di compiere tutte le *funzioni* del suo ministero spirituale e di fare *affiggere alle porte delle basiliche e chiese di Roma* tutti gli atti del suddetto suo ministero.

Art. 10. — Gli Ecclesiastici che per ragioni d'ufficio partecipano in Roma all'*emanazione degli atti* del ministero spirituale della Santa Sede, non sono soggetti, per cagione di essi, a nessuna molestia, investigazione o sindacato dell'autorità pubblica.

Ogni *persona straniera* investita di ufficio ecclesiastico in Roma gode delle *guarentigie personali* competenti ai cittadini italiani in virtù delle leggi del Regno.

Art. 11. — Gli *Inviati dei Governi esteri* presso Sua Santità godono nel Regno di tutte le prerogative ed immunità che spettano agli Agenti diplomatici secondo il diritto internazionale.

Alle offese contro di essi sono estese le sanzioni penali per le offese agli *Inviati delle Potenze estere* presso il Governo italiano.

Agli *inviati di Sua Santità* presso i Governi esteri sono assicurate, nel territorio del Regno, le prerogative ed immunità d'uso, secondo lo stesso diritto, nel recarsi al luogo di loro missione e nel ritornare.

Art. 12. — Il Sommo Pontefice corrisponde liberamente coll'Episcopato e con tutto il mondo cattolico, senza veruna ingerenza del Governo italiano.

A tale fine gli è data facoltà di stabilire nel Vaticano o in altra sua residenza, Uffici di *Posta* e di *Telegrafo* serviti da impiegati di sua scelta.

L'Ufficio postale pontificio potrà corrispondere direttamente in pacco chiuso cogli Uffici postali di cambio delle estere Amministrazioni, o rimettere le proprie corrispondenze agli Uffici italiani. In ambo i casi, il trasporto dei dispacci o delle corrispondenze munite del bollo dell'Ufficio pontificio sarà esente da ogni tassa o spesa nel territorio italiano.

I *corrieri* spediti in nome del Sommo Pontefice sono pareggiati nel Regno ai corrieri di Gabinetto dei Governi esteri.

L'Ufficio telegrafico pontificio sarà collegato colla rete telegrafica del Regno a spese dello Stato.

I telegrammi trasmessi dal detto Ufficio con la qualifica autenticata di pontificii saranno ricevuti e spediti con le prerogative stabilite pei telegrammi di Stato e con esenzione da ogni tassa nel Regno.

Gli stessi vantaggi godranno i telegrammi del Sommo Pontefice, o firmati d'ordine suo, che, muniti del bollo della Santa Sede, verranno presentati a qualsiasi Ufficio telegrafico del Regno.

I telegrammi diretti al Sommo Pontefice saranno esenti dalle tasse messe a carico dei destinatari.

Art. 13. — Nella città di Roma e nelle sei Sedi suburbicarie ⁽¹⁾, i seminari, le accademie, i collegi e gli altri istituti cattolici fondati per la *educazione e cultura degli ecclesiastici* continueranno a dipendere *unicamente* dalla Santa Sede, senza alcuna ingerenza delle autorità scolastiche del Regno.

In cambio del potere temporale — e fortunatamente non dando alcun seguito alla prima idea di « franchigie territoriali » accennata nel decreto-legge 9 ottobre 1870 — si istituiva adunque, a sostrato dell'autorità spirituale della Chiesa Romana, una singolare specie di « sovranità » nel Sommo Pontefice. Istituzione nuova ed unica nel diritto pubblico, siccome era nuova ed unica nella storia la condizione di cose alla quale si dovea provvedere. La persona del Papa era dichiarata sacra ed inviolabile come quella del Re (§ 84 e seguenti), quindi a lui

(1) Le sei sedi suburbicarie sono quelle di Albano, Frascati, Ostia e Vellettri, Palestrina, Porto e Santa Rufina, e Sabina. I 6 vescovi rispettivi sono i 6 Cardinali dell'ordine episcopale, essendovi inoltre 50 cardinali dell'ordine dei preti e 14 dei diaconi, in tutto 70.

si conservavano o si attribuivano tutte le dignità e preminenze personali e maggiori guarentigie di diritto punitivo, che son proprie del capo dello Stato, e più tardi anche la franchigia doganale mercè una semplice circolare interpretativa del Ministero delle Finanze in data 27 giugno 1871: — con l'unica differenza, che non è punita la cospirazione contro il Pontefice, mentre è punita quella contro il Re dall'articolo 128 del Codice penale. A lui si consentiva la conservazione del « consueto » numero di guardie; a lui si costituiva una « lista civile » intangibile, composta in parte di un'annua rendita, in parte di palazzi e ville che lo Stato implicitamente faceva suoi col dichiararli inalienabili, ma concedeva in perpetuo al Pontefice, rendendoli esenti da qualsiasi intromissione o giurisdizione delle autorità pubbliche, salvo invito o autorizzazione dello stesso Pontefice. E pei casi di mancanza della persona del Sommo Gerarca, quando la cattedra di San Pietro fosse vacante, assicuravasi parimenti la libertà piena ed assoluta del Conclave e quella dei Cardinali che vi si recano. E pel quotidiano esercizio della spirituale supremazia si riconosceva al Sommo Gerarca il libero esercizio di tutte le funzioni del suo ministero; gli si assicurava la libera comunicazione con l'orbe cattolico per mezzo d'inviati e corrieri, per posta o per telegrafo, per radunanze dei Concilii e mediante l'affissione in Roma di tutti gli atti emanati da lui. E vietavasi ogni intromissione delle autorità civili negli archivi degli uffizi e delle congregazioni pontificie rivestite di attribuzioni meramente spirituali; e si affrancavano da ogni investigazione o molestia gli ecclesiastici ancorchè stranieri che per ragione d'ufficio partecipano in Roma all'emanazione degli atti spirituali; e si lasciava libera alla Santa Sede, nella città di Roma e nelle sei sedi vescovili a questa più prossime, anche l'educazione e l'istruzione dei suoi futuri agenti e ministri. Ma in cambio di tutto ciò, l'articolo 2 nell'ultimo capoverso affermava la « piena libertà » delle discussioni sulle materie religiose, ponendo un principio che per la sua altissima importanza avrebbe meritato di trover posto nello stesso sta-

tuto, in testa al Titolo concernente i diritti del cittadino libero ⁽¹⁾.

Così nel Regno d'Italia non solo la persona del Re è « sacra ed inviolabile » ma anche quella del Sommo Pontefice; e come per l'uno anche per l'altro la ragione è identica: se fossero responsabili sarebbero amovibili, e mancherebbero della indipendenza necessaria alle rispettive funzioni. Pure, il carattere di questa prerogativa nel Pontefice è diverso che nel Re: infatti, se il Re è irresponsabile, sono per lui responsabili i suoi ministri, mentre pel Pontefice poi non esistono ministri responsabili. Ciò nondimeno la irresponsabilità garantita al Sommo Gerarca non può riuscire di pregiudizio allo Stato italiano, giacchè il Papa è bensì esente da ogni responsabilità e con lui anche gli ecclesiastici che per ragione del loro ufficio partecipano *in Roma* all'*emanazione* degli atti spirituali; ma non sono irresponsabili quegli ecclesiastici o laici che partecipano alla emanazione di quegli atti fuori di Roma, o comunque alla *esecuzione* degli atti medesimi: e per l'articolo 17 della stessa legge delle guarentigie, la cognizione degli *effetti giuridici* degli atti della Santa sede non è punto sottratta al potere giudiziario, per la qual cosa, ove siano contrari alle leggi del Regno o lesivi dei diritti privati o pubblici rimangono privi d'effetti, ed ove costituiscano reati i rispettivi esecutori sono soggetti intieramente alle leggi penali del Regno. Nè solo questa irresponsabilità non nuoce, ma anzi giova assai alla cosa pubblica. Perciocchè, se l'Italia non avesse stabilito nelle sue leggi che il Papa è immune da qualsiasi responsabilità, potrebbe avvenire che uno Stato estero, offeso da qualche atto della Santa Sede, si rivolgesse all'Italia per ottenerne soddisfazione, non potendosi rivolgere allo stesso Pontefice che non è nè suddito di qualche altra Potenza, nè capo di Stato indipendente che possa muovere o ricevere guerra. Invece, con la cauta dichiarazione che il Papa è irresponsabile e quindi inviolabile,

(1) NOCIRO, *Corso di diritto penale*, volume I. *Reati contro il diritto politico*. Roma, Forzani, 1901. C. 2. p. VIII. § 29-31.

l'Italia si è disciolta, in faccia al mondo, della responsabilità che a lei avrebbe potuto incombere per gli atti della Santa Sede: e così, mentre questa rimane affatto libera nell'esercizio del suo ministero spirituale, il nostro paese rimane altrettanto libero di fronte ai terzi.

L'esperienza di trent'anni dimostra ormai luminosamente, che la legge delle guarentigie ha raggiunto appieno il suo scopo. Senza che la Santa Sede abbia dovuto per sua parte accettarla e sottomettersi, ne ha profittato; ed era appunto ciò che desideravasi raggiungere dai sostenitori della formula di Cavour « libera Chiesa in libero Stato ». Un Conclave e un anno giubilare hanno potuto compiersi in Roma con una tranquillità ignota nei passati secoli; i credenti d'ogni parte del mondo hanno potuto qui convenire frequentemente attorno al vecchio Pontefice, biasimando quello stesso ordine di cose che loro consentiva la più libera manifestazione del proprio animo; l'influenza morale della Santa Sede, sciolta da terreni impacci, ha toccato altezze sublimi. Narra l'onorevole Luzzatti nelle sue lezioni all'Università romana, che Marco Minghetti, recatosi a Berlino nel 1875 al seguito del Re Vittorio Emanuele, trovò il Principe di Bismarck corrucciato verso l'Italia per l'esistenza della legge sulle guarentigie. Ardeva allora la lotta fra la Germania e la Chiesa di Roma, il famoso *Kultur-Kampf* che diè poi luogo alle ben note « leggi di maggio ». E Bismarck esclamava: « Se il Papa fosse ancora sovrano territoriale, due navi tedesche inviate nel porto di Civitavecchia lo avrebbero messo a dovere in due giorni; ma voi italiani, con la legge delle guarentigie, lo avete reso inafferrabile ed incoercibile! » Alle quali parole gioiva intimamente il Minghetti, riconoscendovi la prova più esplicita che la legge delle guarentigie avea pienamente corrisposto ai puri desiderî dei sommi uomini che l'aveano pensata e voluta.

§ 41. — Il secondo titolo della legge delle guarentigie tratta delle « Relazioni dello Stato con la Chiesa » ossia con la Chiesa cattolica; e consta de' seguenti articoli:

Art. 14. — È abolita ogni *restrizione speciale* all'esercizio del diritto di riunione dei membri del clero cattolico.

Art. 15. — È fatta rinuncia dal Governo al diritto di *legazia apostolica* in Sicilia, ed in tutto il Regno al diritto di *nonima o proposta* nella collazione dei benefici maggiori.

I *Vescovi* non saranno richiesti di prestare *giuramento* al Re.

I *benefici maggiori e minori* non possono essere conferiti se non a *citadini del Regno*, eccettochè nella città di Roma e nelle Sedi suburbicarie.

Nella collazione dei benefici di patronato regio nulla è innovato.

Art. 16. — Sono aboliti l'*exequatur* e *placet* regio ed ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti delle Autorità ecclesiastiche.

Però, fino a quando non sia altrimenti provveduto nella legge speciale di cui all'articolo 18, rimangono soggetti all'*exequatur* e *placet* regio gli atti di esse Autorità che riguardano la *destinazione dei beni ecclesiastici* e la *provvista dei benefici maggiori e minori*, eccetto quelli della città di Roma e delle Sedi suburbicarie.

Restano ferme le disposizioni delle leggi civili rispetto alla *creazione* e ai *modi di esistenza* degli Istituti ecclesiastici ed *alienazione dei loro beni*.

Art. 17. — In materia *spirituale* e *disciplinare* non è ammesso richiamo od appello contro gli atti delle Autorità ecclesiastiche, nè è loro riconosciuta od accordata alcuna *esecuzione coatta*.

La cognizione degli *effetti giuridici*, così di questi come d'ogni altro atto di essa Autorità, appartiene alla giurisdizione *civile*.

Però tali atti sono privi di effetto se contrari alle *leggi dello Stato* od all'*ordine pubblico* o *lesivi dei diritti dei privati*, e vanno soggetti alle leggi penali se costituiscono reato.

Art. 18. — Con legge ulteriore sarà provveduto al riordinamento, alla conservazione ed all'amministrazione delle proprietà ecclesiastiche nel Regno.

Art. 19. — In tutte le materie che formano oggetto della presente legge, cessa di avere effetto qualunque disposizione ora vigente, in quanto sia contraria alla legge medesima.

Adunque, mentre nel primo Titolo si determinavano le guarentigie reputate necessarie alla Chiesa cattolica acciocchè potesse adempiere con piena indipendenza i suoi fini mondiali, in questo Titolo II si esplicava il concetto della separazione fra lo Stato italiano e la Chiesa romana, in quanto si esercita in Italia. Mentre il Titolo I era la soluzione del problema politico derivante dalla soppressione del potere temporale del Pontefice, questo Titolo II era invece la soluzione del problema giuridico dei rapporti di diritto pubblico interno fra lo Stato affermantesi laico, e la Chiesa costituita sin'allora in condizione speciale. I due

Titoli non sono insieme connessi che dallo spirito di libertà, aleggiante sereno in entrambi.

Volontariamente, per un purissimo omaggio alla libertà religiosa, lo Stato si ritraeva nel campo che gli è proprio, facendo rinunzia ai molti mezzi preventivi e repressivi con cui precedentemente frammischiavasi nelle cose interne del culto cattolico. Quindi si dichiarava abolita ogni restrizione speciale all'esercizio del diritto di riunione dei membri del clero cattolico per le provincie in cui ancora ne esistevano, ed essi perciò rientravano sotto l'imperio della legge comune. Si rinunciava all'antichissimo diritto di legazia, apostolica, in forza della quale il Re in Sicilia godeva della piena giurisdizione ecclesiastica sui vescovi ed arcivescovi con facoltà di correggerne gli atti, di sospenderli, e persino scomunicarli. Si rinunciava implicitamente al diritto di *veto*, spettante ad ogni potenza cattolica nella elezione del Papa. Si rinunciava al diritto di nomina o proposta nella collazione dei benefici maggiori in tutto il Regno. Si aboliva l'obbligo del giuramento al Re da parte dei vescovi; e se ancora rimaneva nelle antiche leggi di alcune provincie (Lombardo-Veneto) l'obbligo del giuramento dei parroci, la consuetudine relegava nel nulla anche quest'ultimo. Si aboliva l'appello *ab abusu*, per cui le disposizioni delle autorità ecclesiastiche in materia di dogmi e di disciplina interna della Chiesa potevano essere portate alla cognizione delle autorità civili e ricevere da queste esecuzione coatta, ma al tempo stesso si richiamava alle giurisdizioni civili la cognizione degli effetti *giuridici* degli atti ecclesiastici. Si aboliva l'*exequatur* e il *placet regio* — vera censura preventiva per la pubblicazione ed esecuzione degli atti delle autorità ecclesiastiche — solo conservandoli transitoriamente per le bolle pontificie o vescovili che riflettono destinazione dei beni e provvista dei benefizi, eccettochè in Roma e nelle 6 sedi suburbicarie (§ 230).

Per effetto di così liberali rinunzie, la separazione fra Stato e Chiesa cattolica si potè dire compiuta in Italia.

La legge 19 giugno 1873, n. 1402, estese poscia alla città e provincia di Roma le leggi 1866-67 sulle corporazioni re-

ligiose e sulla conversione dei beni immobili degli enti ecclesiastici, benchè non senza alcune variazioni in armonia col fatto dell'essere quella città la sede d'una Chiesa mondiale.

§ 42. — La legge delle guarentigie, come si è veduto, fu legge speciale per la Chiesa cattolica. Altre che seguirono, considerarono obiettivamente tutti i culti in genere: ossia, in principal guisa la legge 30 giugno 1876, n. 3184, sul giuramento, ed il nuovo codice penale promulgato col regio decreto 30 giugno 1889, n. 6133, ed entrato in vigore il 1° gennaio 1890.

La legge sul giuramento, abrogando gli articoli 299, 487 e 730 del codice di procedura penale, l'articolo 382 del codice penale per l'esercito, l'articolo 428 del codice penale marittimo, e gli articoli 226 e 242 del codice di procedura civile, riduceva ogni giuramento davanti alle Corti ed ai Tribunali ad un atto puramente civile. Compì adunque la riforma iniziata coi codici subalpini del 1854 e del 1859 (§ 36), non più richiedendo che ciascuno giurasse coi riti della sua propria fede, ma rendendo affatto indipendente da ogni culto la solenne attestazione e promessa di esprimere il vero innanzi alla giustizia. E se la detta nuova legge fa obbligo al magistrato di avvertire chi giura, non soltanto dell'importanza *morale* dell'atto, ma anche del vincolo *religioso* che i credenti contraggono con esso davanti a Dio, ciò importa questo solo, che per i credenti il giuramento ha una sanzione di più, non creata dallo Stato: mentre la legge ha cessato di richiedere qualsiasi pubblica attestazione confessionale, nonchè a quelli che non credono, a quei medesimi che credono secondo un determinato culto.

Il nuovo codice penale raggiunse poscia il punto più alto della nostra legislazione, quanto alla esplicazione del sommo principio dell'uguaglianza dei culti. Sparì in esso perfino la distinzione formale tra la « religione dello Stato » e gli altri culti *tollerati*: comparve in esso per la prima volta ufficialmente la magica parola « libertà dei culti » e

sempre vi si parlò di tutti i culti in genere. Ecco infatti le disposizioni riflettenti questa materia ⁽¹⁾:

Libro II, titolo II, capo II — dei delitti contro la libertà dei culti:

Art. 140. — Chiunque, per offendere *uno dei culti ammessi nello Stato*, impedisce o turba l'esercizio di funzioni o cerimonie religiose, è punito con la detenzione sino a tre mesi e con la multa da lire cinquanta a cinquecento.

Se il fatto sia accompagnato da violenza, minaccia o contumelia, il colpevole è punito con la detenzione da tre a trenta mesi e con la multa da lire cento a millecinquecento.

Art. 141. — Chiunque, per offendere *uno dei culti ammessi nello Stato*, pubblicamente vilipende chi lo professa, è punito, a querela di parte, con la detenzione sino ad un anno e con la multa da lire cento a tremila.

Art. 142. — Chiunque, per disprezzo di *uno dei culti ammessi nello Stato*, distrugge, guasta, o in altro modo vilipende in luogo pubblico cose destinate al *culto*, ovvero usa violenza contro *il ministro di un culto* o lo vilipende, è punito con la detenzione da tre a trenta mesi, e con la multa da lire cinquanta a millecinquecento.

Qualora si tratti di altro delitto commesso contro *il ministro di un culto* nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, la pena stabilita per tale delitto è aumentata di un sesto.

Art. 143. — Chiunque, nei luoghi destinati al *culto* o nei cimiteri, mutila o deturpa monumenti, statue, dipinti, lapidi, iscrizioni o sepolcri, è punito con la reclusione da tre mesi ad un anno e con la multa sino a lire cinquecento.

Libro III, titolo III, capo V — degli abusi dei ministri dei culti nell'esercizio delle proprie funzioni:

Art. 182. — *Il ministro di un culto*, che, nell'esercizio delle sue funzioni, pubblicamente biasima o vilipende le istituzioni, le leggi dello Stato o gli atti dell'autorità, è punito con la detenzione sino ad un anno e con la multa sino a lire mille.

Art. 183. — *Il ministro di un culto*, che prevalendosi della sua qualità, eccita al dispregio delle istituzioni, delle leggi o delle disposizioni dell'Autorità, ovvero all'inosservanza delle leggi, delle disposizioni dell'Autorità o dei doveri inerenti ad un pubblico ufficio, è punito con la detenzione da tre mesi a due anni, con la multa da lire cinquecento a tremila e con l'interdizione perpetua o temporanea dal beneficio ecclesiastico. Se il fatto sia commesso pubblicamente, la detenzione può estendersi sino a tre anni.

Alle stesse pene soggiace *il ministro di un culto*, che, prevalendosi della sua qualità, costringe o induce alcuno ad atti o dichiarazioni o contrarie alle leggi, o in pregiudizio dei diritti in virtù di esse acquistati.

Art. 184. — Quando *il ministro di un culto*, prevalendosi della sua qualità, commette un delitto diverso da quelli preveduti negli articoli precedenti, la pena stabilita per il delitto commesso è aumentata da un sesto ad un terzo, salvo che la qualità di *ministro di un culto* sia già considerata dalla legge.

(1) NOCITO. *Corso di diritto penale*, volume I. *Reati contro il diritto politico*, cap. VIII.

È finalmente nel titolo X, capo I, del libro II, in ordine al *furto* :

Art. 403. — Per il delitto preveduto nell'articolo precedente la reclusione è da tre mesi a quattro anni, se il fatto sia commesso:

1° . . . ;

2° in *cimiteri, tombe o sepolcri*, sopra cose che ne costituiscano ornamento o difesa, o che trovinsi in dosso a cadaveri o sepolte con essi;

3° sopra cose che servano o che siano destinate al *culto* in luoghi dedicati all'esercizio di esso, o a questi annessi ed assegnati a custodire le cose medesime, ecc.

In tal guisa tutti i culti, tutte le cose destinate ad essi, tutti i luoghi di sepoltura senza distinzione di culto, e tutti i ministri del culto, ricevevano l'identico trattamento; e ponevasi termine ad ogni vieta discriminazione scaturente dall'articolo 1° della legge fondamentale del Regno. Onde assai giustamente la Cassazione Romana con la sentenza 27 maggio 1892 sul ricorso Monnet ⁽¹⁾, dichiarava che la frase « culti ammessi nello Stato » che si legge nei riferiti primi articoli del vigente Codice penale, non contiene altro concetto se non quello del riconoscimento d'una circostanza di fatto, per cui non può nè deve interpretarsi se non come « culti esistenti nello Stato » e conseguentemente non ha più facoltà il giudice d'indagare se un determinato culto abbia o non ricevuto la ricognizione legale *dallo* Stato, allo scopo di ammetterlo all'eguale applicazione della legge, ovvero dichiararlo escluso. All'identico principio, reso ormai parte integrante del nostro diritto pubblico, s'informò anche l'articolo 107 della legge elettorale politica (e il corrispondente articolo 104 della legge comunale e provinciale nel vigente testo unico del 4 maggio 1898, n. 164) del quale parleremo sotto l'articolo 39 dello statuto.

Altri passi infine si fecero con altre leggi speciali verso la compiuta soppressione dei privilegi della chiesa cattolica, e l'unificazione del diritto a fronte di tutti i culti senza discriminazione. La legge 27 maggio 1869, n. 5092, aveva

* (1) V. la sentenza riportata nella *Giurisprudenza Italiana*, a. 1902, II, 229. Cfr. altra sentenza della stessa Cassazione (sez. II), in data 30 novembre 1903. ric. Koerner, riportata nella sopracitata rivista, a. 1904, II, 121.

abolita la dispensa dei chierici dall'obbligo di concorrere alle leve militari; le disposizioni sul pubblico insegnamento sottrassero alle scuole ogni carattere confessionale; quelle sulla capacità ad occupare i varî uffici elettivi ed amministrativi considerarono i ministri del culto in genere, obiettivamente e a un'identica stregua; la legge sulla pubblica sicurezza regolò ad un modo le questue e le cerimonie fuori degli edifizî destinati al culto, qualunque esso sia.

Degna di particolare menzione è anche la legge 14 luglio 1887, n. 4727, che aboliva le decime sacramentali ed altre congeneri prestazioni fondiari, corrisposte da tempi antichissimi dai fedeli alla chiesa cattolica, in ricambio dell'amministrazione dei sacramenti. Quindi cessava definitivamente e in modo uniforme per tutte le parti del Regno (salve le opportune disposizioni transitorie) quella singolare qualità d'imposta a vantaggio della chiesa ufficiale.

§ 43. -- Dall'articolo 1° dello statuto si è pertanto sviluppata in cinquant'anni una legislazione così estesa e complessa, da far credere a molti che quell'articolo ne sia rimasto abrogato. L'opinione però non è interamente esatta; perciocchè dell'articolo 1° è oramai abrogata la seconda parte, là dove si parla di *tolleranza* dei culti, ma resta ancora in un certo senso la prima, ove dichiarasi che la religione cattolica è la religione di Stato.

È un fatto innegabile, che la grande maggioranza degli italiani appartiene al culto cattolico, o almeno si collega più al culto cattolico anzichè a qualsiasi altro; le più recenti statistiche, infatti, ci additano su 32 milioni d'abitanti appena 160,000 i cittadini che professano riti diversi. È un altro fatto il quale non può non avere la sua influenza giuridica e politica, quello della esistenza in Roma della suprema gerarchia cattolica. Di qui tre conseguenze, che ci additano in qual senso e fino a qual punto rimane ancor vero, che la religione cattolica è la « religione dello Stato ».

In primo luogo, ciò si appalesa nella determinazione delle feste civili. Uno Stato è certamente libero di determinare come e quando crede, agli effetti giuridici, quali

debbono essere i giorni di riposo che pur sono richiesti dalla natura a periodico ristoro delle umane fatiche. La stessa rivoluzione francese, abolendo il vecchio calendario, non rinunziò a determinare le feste civili, e le pose ad ogni decimo giorno senza badare che in tal maniera prolungavasi forse al di là dei giusti limiti il periodo del continuato lavoro. Ma in siffatta determinazione converrà allo Stato di sconoscere le abitudini secolari di un popolo? Al solo scopo di non far coincidere le feste civili con quelle istituite originariamente dalla Chiesa e oggi praticate da tutti, sarà opportuno che il legislatore faccia cadere le feste civili in giorni considerati lavorativi per costante abitudine? o, peggio ancora, accetterà esso le indicazioni d'un culto meno diffuso, al solo scopo di togliere la supremazia del culto dominante? — Egli è perciò, che in linea di fatto il legislatore italiano si modella sulle regole della religione cattolica, e dichiara civili quelle feste, le quali, indipendentemente dalle disposizioni ufficiali, la grande maggioranza del popolo italiano è già abituata a rispettare da tempo antichissimo. Nè con questo si può dire offesa la libertà di coscienza dei dissidenti, più che non sia offesa la libertà di opinione d'altri individui col prescrivere qualche festa puramente in ricordanza dei grandi avvenimenti politici. Così, accanto alle nostre due feste nazionali ⁽¹⁾ — quella della prima domenica di giugno in memoria dell'unificazione nazionale e dello Statuto, e quella del 20 settembre in memoria dell'annessione di Roma, istituita con la legge 19 luglio 1895, n. 401 — la legge 23 giugno 1874, n. 1968, determina le feste civili riferendosi esclusivamente al calendario della chiesa cattolica: e tali feste contemplano per conseguenza anche le altre leggi nostre, come il Codice civile negli articoli 72, 624 e 716, il Codice di commercio nell'articolo 288, il Codice di procedura civile negli arti-

* (1) Con legge 28 giugno 1907, n. 366, fu dichiarato festa nazionale il 4 luglio 1907, primo centenario della nascita di Giuseppe Garibaldi. Quando si dice: « 4 luglio 1907 » s'intende che la festa è limitata a questo solo anno. Questo diciamo perchè non mancarono giornali che ebbero a dare maggiore portata alla legge.

coli 42, 174 e 753, il regolamento giudiziario nell'articolo 342, ecc. Indi anche il costume oramai stabilito nella nostra pratica, che le elezioni politiche e amministrative si facciano di domenica.

In secondo luogo, se il Governo reputa conveniente di ricorrere o partecipare a cerimonie religiose per associare le pompe del culto a determinati atti della vita pubblica, è naturale ch'esso non ricorra ad altri riti e ministri se non a quelli della religione professata dall'immensa maggioranza del popolo. Su di ciò si possono ricordare le conformi dichiarazioni fatte alla Camera dei deputati dai Ministri Chiaves e Lanza, rispettivamente nelle sedute 24 marzo 1866 e 8 marzo 1872 ⁽¹⁾. La benedizione delle nuove bandiere per l'esercito, quella dei navigli scendenti in mare, le onoranze ai caduti in battaglia, debbono dunque aver luogo secondo le cerimonie della Chiesa romana; nè vi è sufficiente motivo per criticare questo residuo formale dell'antica religione di Stato, chè se il Governo in tali occasioni stimasse rivolgersi al ministro valdese o al rabbino israelitico, opererebbe, senza dubbio, in maniera di gran lunga meno consona con la coscienza pubblica. Si può certo discutere se alle solennità civili sia giovevole di congiungere funzioni religiose: e difatti vedemmo nel § 18 che le pompe del culto, primamente invocate a solennizzare la festa nazionale, furono dipoi lasciate in disparte; ma, quando tradizioni o convenienze così consiglino, dovrà seguirsi la regola del culto cattolico: ecco tutto. Anche negli Stati Uniti d'America, ove la libertà di coscienza ha raggiunto lo sviluppo massimo dei tempi moderni, le sedute delle Camere s'iniziano con preghiere della liturgia anglicana, e non perciò i dissidenti se ne sentono offesi.

In terzo ed ultimo luogo, la presenza del Sommo Pontefice in Roma rende assolutamente impossibile per noi l'attuazione compiuta del principio che tutte le Chiese debbano sottostare ugualmente al puro e semplice diritto comune. Indi la esistenza della Legge delle Guarentigie e di

* (1) Cfr. anche CRISPI. Tornata del 3 dicembre 1889.

tutta quella vasta legislazione ch'è particolare alla Chiesa cattolica: ma — si noti — è legislazione *speciale*, non legislazione *eccezionale* (come del resto si conservano ancora varie disposizioni speciali, non più eccezionali, pei culti minori) — imperocchè sono veramente limitatissime le tracce che ancora ci rimangono degli antichi esorbitanti privilegi della Chiesa cattolica. Queste tracce residuali, infatti, non sono che le seguenti. Se anche i chierici sono ora obbligati al servizio militare, ad essi però è assicurato, in tempo di guerra, il servizio nelle compagnie di sanità. Se nelle scuole elementari e nei convitti non è più obbligatorio l'esercizio del culto cattolico, lo Stato però non provvede che l'insegnamento o il conforto di questo culto, e non degli altri, a coloro che volontariamente lo invocano. È solo il ministro del culto cattolico, che lo Stato mantiene nelle carceri, negli stabilimenti penitenziari, nelle compagnie di disciplina, fermo tuttavia rimanendo il diritto degli acattolici di richiedere il ministero del proprio rabbino o pastore. Solo gli avvisi e manifesti del culto cattolico sono in Roma esenti dalla censura e in tutta Italia esenti dalla tassa di bollo. Solo pel mantenimento degli edifizî del culto cattolico i comuni sono obbligati a spese, entro date condizioni, e fino a che questa materia non verrà regolata con apposite norme (articolo 299 della vigente legge comunale e provinciale). Solo i Cardinali della Chiesa romana hanno la prerogativa di essere interrogati al proprio domicilio quando occorra che portino testimonianza in giustizia ⁽¹⁾; solo i cardinali, gli arcivescovi e vescovi cattolici hanno speciale considerazione nell'ordine delle precedenza a Corte e nelle funzioni pub-

* (1) La prerogativa trarrebbe il suo fondamento dall'art. 724 C. p. p. I. a questione non può però ritenersi pacifica nella dottrina, sebbene nella giurisprudenza la suffraghino varie decisioni. Cfr. sentenza del *Tribunale di Roma* 6 aprile 1892 in causa Amalfitano-Oreglia in « *Rivista penale* », volume XXXVI, p. 47. Per l'affermativa anche la sentenza della Cassaz. penale, Sez. I in data 5 aprile 1906, ric. Murri (*Riv. Pen.*, vol. LXIII p. 717), a conferma di un giudicato dalla Corte d'Assise di Torino in causa Murri ed altri.

In contrario, per la dottrina, cfr. lo studio del LESSONA: *Cardinali testimoni in causa penale* nella « *Rivista penale* », vol. XXXVI, p. 15.

bliche, ⁽¹⁾ ed hanno diritto a far malleverie pel prestito dei libri delle biblioteche pubbliche. Finalmente, solo al Pontefice e ai cardinali e all'accompagnamento del viatico è prescritto che si rendano dalle truppe gli onori militari, sebbene il regolamento per l'esercito abbia da qualche tempo abolita la posizione di « preghiera » che prima era prescritta ed alla quale dovevano mettersi anche i militari accattolici.

Da codesti tre punti di vista è dunque forza il concludere che la prima parte dell'articolo 1 conserva ancora la sua formale efficacia. Ma quanto poi alla seconda parte, che negava la libertà di culto, nulla più ne rimane in piedi ai di nostri. Per tutti quanti i cittadini, senza alcuna distinzione religiosa, l'uguaglianza avanti alle leggi è compiuta, sia ch'esse proteggano, sia che puniscano. Scuole, professioni, uffici governativi, elettorato, eleggibilità, onorificenze, giustizia, imposte, diritto di riunione, d'associazione, di stampa, di proprietà, sono ugualmente aperti a tutti; la beneficenza pubblica, i cimiteri, i modi di sepoltura, non hanno più distinzioni in quanto al culto o alla fede; non è più reato il proselitismo o l'apostasia; i ministri d'ogni culto sono istessamente protetti dalle offese e minacciati per abusi; ogni culto può avere templi visibili e campane, può affiggere avvisi, far questue, compiere cerimonie anche fuori dei luoghi destinati alle preghiere, sol che si subordini alle norme identiche per tutti; la vita civile di tutti gli enti ecclesiastici dipende unicamente dalla concessione che lo Stato fa loro del proprio riconoscimento, e dalle norme con cui esso li regola; le disposizioni per le alienazioni e gli acquisti di beni sono identiche per tutti, eguali sono le disposizioni sull'imposta fondiaria e su quella sui tabbricati per gli edifizî del culto, a mente delle leggi 14 luglio 1864, n. 1831, 26 gennaio 1865, n. 2136, 28 maggio 1867, n. 3718, 1° marzo 1886, n. 3682. L'evoluzione può dirsi compiuta. Fatta la debita parte alla circostanza specialis-

* (1) Cfr. R. D. 19 aprile 1868, n. 4349 relativo alle precedenza e l'altro R. D. 3 febbraio 1901, n. 33 portante modificazioni al primo.

sima che nel nostro paese ha sede il Capo supremo della gerarchia cattolica, noi possiamo con legittimo orgoglio affermare che abbiamo svolto sino agli estremi limiti che ci sono possibili il grande principio « libera Chiesa e libero Stato » e che la nostra legislazione su questa materia può stare a fronte alle migliori e più progredite dell'epoca moderna ⁽¹⁾.

* ⁽¹⁾ La formula « libera Chiesa in libero Stato » di cui si fece, come tutti sanno, banditore, in Italia, il Cavour, non è così semplice nè così felice, nè così adatta a risolvere l'antichissimo e grave problema dei rapporti tra la Chiesa e lo Stato, come dovette sembrare a quella scuola di pensatori che, in Francia, capitanata dal Montalambert, la fece sua verso la metà del secolo decimonono.

Di fatti, considerata per sè stante, a noi, questa formula, parve sempre un po' equivoca, e perciò gravida di non pochi nè tenui pericoli. E gravissimi anzi sarebbero questi ultimi se alla formula si dovesse dare il significato di un principio giuridico assoluto che molti liberali si sforzarono di darle.

Si verrebbe alla conseguenza che lo Stato moderno in genere e lo Stato italiano in ispecie — dove il problema dei rapporti colla Chiesa è più grave che altrove — dovrebbe far vista di ignorare che la grande maggioranza dei sudditi suoi è anche seguace di una data religione, e che il *cittadino* è spesso anche *credente*; e dovrebbe quindi trascurare tutti i molti e gravi rapporti giuridici cui necessariamente danno luogo i rapporti ecclesiastici. Si comprende che detta trascuranza non sarebbe possibile mai, qualunque fosse il partito che assumesse il governo. La forza delle cose sarebbe, presto o tardi, superiore alla volontà degli uomini.

Così che la formula, che chiameremo anche noi *cavouriana*, non va intesa in senso assoluto, quale la dizione grammaticale consentirebbe, ma in senso relativo. Il significato suo vero e logico non può essere e non deve essere che questo: lo Stato moderno non è più *confessionale* come una volta, esso deve essere *liberale*.

Vale a dire che lo Stato moderno non professa nè insegna più una religione speciale od *ufficiale* cui assicura determinati privilegi, ma non fa neppure propaganda di ateismo, ed anche semplicemente di indifferenza per le cose di religione. Sente anzi il diritto ed il dovere di intervenire per regolare — nell'interesse della collettività — quei molteplici rapporti cui dà luogo il fenomeno religioso e che — si voglia o no — ha tanta influenza nella vita sociale e politica.

Ed — appunto perchè liberale — deve poi rifuggire, sia dalla intolleranza e dagli eccessi dei reazionari cattolici da una parte, e dagli anticlericali arrabbiati o rivoluzionari dall'altra.

Le quali due avverse schiere s'incontrano, come tutti gli estremi, in un punto: nel chiedere cioè, se deboli e vinte, la libertà; nel negarla, se forti e vincitrici, agli avversari.

Lo Stato moderno la concede, invece, colle debite cautele, a tutte le religioni ed a tutte le chiese.

Ecco, secondo noi, la portata vera e logica che deve avere la formula « libera Chiesa in libero Stato ». Colla quale formula, così intesa, si è altresì dato il vero valore all'articolo primo dello Statuto, che, in pratica, è ben poco come tutti sanno; tanto che ci sembrano inutili logomachie quelle di coloro che si affannano a propugnarne l'abolizione. Essi non s'accorgono di reclamare quello che uno stato di fatto ha già assicurato da tempo al nostro diritto pubblico interno.

* * *

A questo problema dei rapporti tra Stato e Chiesa si ricollega certamente la questione dell'*insegnamento religioso*, la cui libertà può dirsi un corollario della formula sopra accennata, come certo costituisce la conseguenza necessaria della libertà di coscienza.

Usciremmo dal tema che ora ci intrattiene se dovessimo, anche brevemente, fermarci sulla questione dell'insegnamento religioso nelle scuole. Ne facciamo solo un cenno fuggitivo per essere stato — quest'argomento — tema di una lunga e dotta discussione (sebbene non scevra da preoccupazioni elettorali) nella nostra Camera elettiva (febbraio 1908), a proposito di una mozione presentata dall'on. Bissolati e da altri 22 deputati tendente « ad assicurare, si diceva, il carattere laico della scuola elementare, vietando che in essa venga impartito, sotto qualsiasi forma, l'insegnamento religioso ».

La quale mozione ebbe origine, alla sua volta, dal modo d'interpretare la legge vigente (caotica quanto mai per quanto riguarda il Ministero della pubblica istruzione) e vedere se essa abbia abolito l'insegnamento religioso dalle scuole o l'abbia reso facoltativo ed in qual modo.

Anche qui si manifestavano subito le due tendenze estreme più sopra accennate a proposito dei rapporti tra Chiesa e Stato; ma, nella tornata del 28 febbraio, la grandissima maggioranza si dichiarò contro la proposta proibitiva, e seguì il Governo che tra le due soluzioni estreme — l'abolizione o l'obbligatorietà — aveva scelto una via di mezzo che — a parte la forma del provvedimento e le sue modalità — poteva ritenersi la più equa, come quella che lasciando, in sostanza, *facoltativo* l'insegnamento religioso, dimostrava di tenere giustamente conto del momento storico che attraversiamo e dello stato di fatto in cui trovasi la coscienza di milioni e milioni di credenti. Il torto della minoranza era invece quello di mirare più alle idealità e di guardare più alle generazioni future, che alla realtà ed alla generazione presente: mentre è specialmente per questa che si legifera.

Il che non significa che in un avvenire, più o meno prossimo, il legislatore — abbandonato anche questo secondo stadio di transazione e di transizione pel quale ora passa l'insegnamento religioso — non dovrà ricorrere al terzo ed all'ultimo, vale a dire: all'abrogazione di questo insegnamento nella *scuola*, per lasciarlo solo alla sua sede naturale e competente, la *Chiesa*.

Art. 2.

Lo Stato è retto da un Governo monarchico rappresentativo. Il trono è ereditario secondo la legge salica.

SOMMARIO.

Lo Stato.

§ 44. Organizzazione sociale. — § 45. Organizzazione giuridica. — §. 46. Stato e Società. — § 47. Formazione storica degli Stati.

La Sovranità.

§ 48. Sovranità in senso politico. — § 49. Sovranità in senso giuridico. — § 50. Sovranità dello Stato, del popolo, della nazione — § 51. Forme dello Stato.

Il Governo.

§ 52. Manifestazioni della sovranità. — 53. Esercizio della sovranità, § 54. I poteri. — § 55. Le forme di Governo.

Il Governo costituzionale.

§ 56. Essenza e definizione. — § 57. La divisione dei poteri.

Il Governo monarchico.

§ 58. Essenza e definizione. — § 59. Titoli del Monarca italiano — § 60. Cause di vacanza del trono. — § 61. Successione regia (*n*). — § 62. Legge salica.

Il Governo rappresentativo.

§ 63. Sistema diretto. — § 64. Sistema rappresentativo. — § 65. Sue origini. — § 66. Sua forma moderna.

Lo Stato.

§ 44. — Per quanto si risalga verso l'estremo limite ove la storia comincia a emergere dall'ipotesi e dalla leggenda, ciò che s'incontra non è mai l'uomo isolato, ma il gruppo: e non v'ha gruppo, ancorchè rudimentale, che non tenda spontaneamente ad assumere una organizzazione intesa alla migliore soddisfazione dei molteplici bisogni d'ordine fisico, economico, etico, dei suoi componenti.

L'uomo ha necessità imprescindibile del consorzio coi

suoi simili. Il suo vero « stato di natura » non è l'isolamento, ma la vita di relazione; come già notava Aristotele, è un essere eminentemente socievole. L'ambiente che gli occorre per mantenersi e prosperare, è la convivenza nella famiglia, nella comunità, nell'associazione sempre più vasta, perciocchè solo ivi rinviene le condizioni che gli consentono d'attendere con piena efficacia alle necessità sue, contribuendo in pari tempo indirettamente, ma con pari efficacia, anche al vantaggio degli altri. Infatti, dalla diversità delle naturali attitudini, dal vario esercizio di esse come dettano gl'impulsi e come le circostanze permettono, sorge fra gli uomini la divisione del lavoro: e questa, lungi dallo scindere, unisce e affratella, dando luogo ad una subordinazione mutua per la quale ogni individuo diventa utile agli altri come gli altri a lui. Ciascuno, perseguendo il proprio bene e di questo soltanto preoccupandosi, riesce a procurarsi dagli altri quel che gli abbisogna, mentre offre agli altri quel ch'essi a propria volta ricercano. Ai vincoli del sangue, che fondano le famiglie e poi le genti e le stirpi, si aggiungono quelli della vicinanza, della lingua, della religione, delle tradizioni, del comune modo di sentire, e massimamente quelli dello scambio di servigi economici. Rapporti d'ogni genere si stringono, s'intrecciano, si sovrappongono, si richiamano, s'integrano l'un l'altro, si moltiplicano all'infinito. Nessi svariati s'instaurano, consciamente o inconsciamente, a tutela o a soddisfazione di singoli scopi o interessi. Obbedendo al pungolo assiduo dei crescenti bisogni antagonisti che suscitano crescenti attività per soddisfarli, spunta e si rafforza col progredire della civiltà una cooperazione spontanea, dalla quale è resa possibile la vita e con la vita il progresso. Via via, un'associazione composta di mille associazioni specifiche s'ingrandisce e si estende, si complica e si fa stabile, diviene quel che chiamasi una *Società* per antonomasia.

Noi intendiamo per Società una popolazione permanentemente organizzata in cooperazione spontanea nei limiti d'un determinato territorio, per la soddisfazione delle at-

tività naturali dei propri componenti. Il suo scopo ed ufficio, è di offrire a tutti le condizioni prime dell'esistenza e del progresso. Il suo fondamento è nella natura umana: nessuno la crea, nessuno può impedirle o distruggerla; è fenomeno naturale e necessario. Il suo sviluppo, al pari di quello d'ogni entità, procede per gradi lenti e innumerevoli dal semplice al complesso, dall'indefinito al definito, dall'omogeneo all'eterogeneo, accoppiando ad ogni aumento della massa un accrescimento nuovo di struttura, ad ogni differenziazione di parti una nuova dipendenza mutua delle une rispetto alle altre. I suoi elementi costitutivi sono tre, di cui due materiali, uno morale: vale a dire una *popolazione*, grande o piccola, ma integrata per rapporti più larghi che non quelli della semplice parentela e sufficientemente differenziata dalle altre popolazioni contermini — un *territorio* grande o piccolo, ma capace di sostentare la popolazione che lo occupa, sia ch'essa vi trascorra vita nomade cogliendone i frutti spontanei, sia che più tardi applicandosi a intensivi lavori vi si fissi in stabili sedi — un vincolo permanente di *cooperazione spontanea*, per lo scambio di servigi reciproci tra i membri che la compongono.

Non è dessa un'addizione estrinseca e meccanica di unità disciolte, ma è un organico aggregato d'unità costituenti gruppi vari in subordinazione mutua pel libero equivalente scambio di prodotti o servigi: e poichè a molti piace immaginarsela come il coacervo o la somma aritmetica dei granelli di sabbia nel deserto, sarà bene il ricordare, anche a costo di far buon viso a una metafora, che altri l'assomigliò con minore inesattezza ad una biblioteca, in cui mille e mille volumi, distinti l'uno dall'altro e diversi per sesto, per età, per contenuto, per valore, per eleganza di tipi e di fregi, si ritrovano insieme a costituire opere, collezioni e raccolte, aggruppendosi e unificandosi via via dal particolare al generale secondo i varii rami dello scibile.

§ 45. — Senonchè ogni individuo, ogni gruppo che fra gl'individui si determina spontaneamente a scopi specifici, obbedisce all'intimo e fatale impulso di svolgere egoisticamente le proprie forze per ricavarne il massimo possibile effetto utile, senza riguardo alle altrui necessità e non arrendendosi che allorquando s'incontri in una forza più grande, in un ostacolo esterno, che gli riesca impossibile di abbattere e superare.

Ma se ognuno fosse arbitro di comportarsi in guisa da impedire agli altri di fare lo stesso, evidentemente i gruppi e gl'individui meglio dotati opprimerebbero i più deboli, e quella stessa forza misteriosa che suscita la società, le impedirebbe di esistere. Affinchè la società si conservi e prosperi, è dunque indispensabile che il talento dei singoli non debba potersi estendere fino alla mera impossibilità *fisica* di raggiungere i propri scopi o desideri; è indispensabile che sia corretto e contenuto da un limite; e questo vuol essere di siffatto carattere *etico* e siffattamente *obbligatorio*, che i forti stessi, gli stessi gruppi e individui meglio dotati, non vi si possano sottrarre.

Nessun bisogno collettivo si appalesa più impellente e primordiale di questo, cioè del limite reciproco fra le varie attività, della coesistenza ordinata e pacifica; onde lo stesso imperativo naturale che spinge ogni aggregato umano ad organizzarsi spontaneamente in cooperazione *volontaria* per lo scambio dei servigi sociali ed economici, lo spinge in pari tempo e con l'identica necessità imprescindibile ad organizzarsi spontaneamente anche in cooperazione *obbligatoria* per la determinazione e l'imposizione coattiva d'una regola, d'un limite, senza di cui la coesistenza non sarebbe possibile.

Ora, ecco come ha luogo questo fenomeno. Mercè un'opera lenta e continua, indefinita e anonima, la coscienza collettiva penetrandosi del sentimento della giustizia ch'è l'egual vantaggio di tutti, elabora precetti e moniti, costumanze e consuetudini, discipline e regole, che però non hanno sanzione e non ricevono obbedienza se non in quanto il timore di offendere gl'Iddii o quello di incontrare il bia-

simo pubblico, sforzano i singoli ad uniformarvisi. Ma parallelamente il fatto stesso della coesistenza, per le reciproche azioni e reazioni ch'essa implica, genera fra i gruppi e gl'individui differenze crescenti di occupazioni e di risultati; e queste differenze, a loro volta, si traducono in disuguaglianze di valore sociale. Gli uni, e sono di gran lunga il minor numero, per superiorità congenita o acquisita valgono socialmente dippiù; gli altri, e costituiscono la massa, valgono socialmente di meno; e quelli che valgono dippiù, si sollevano nella estimazione pubblica, acquistano aderenze, influenze, rispetto, seguito, clientele, diventano il nucleo e centro cui gravitano, intorno a cui si dispongono spontaneamente i minori valori. Ad essi deriva quindi una egemonia di fatto, della quale è ben naturale che si giovino pei proprî fini; ossia per mantenere la stabilità delle condizioni esistenti e che ad essi son propizie — per assicurare la difesa della proprietà, ch'essi principalmente detengono — per garentire l'ordine, la pace fra i consociati, che sono poi i loro dipendenti medesimi. Nè gli altri del resto avrebbero capacità di attendere meglio a siffatti fini, che sembrano egoistici, ma in realtà coincidendo con l'interesse collettivo si traducono nella soddisfazione del comune bisogno di mantenimento della coesione e dell'assetto sociale. Questi valori, pertanto, assurgono a determinare in concreto le regole della coesistenza sociale, e sostenendole con la forza fisica della quale dispongono, le rivestono di efficaci sanzioni e le rendono per tutti obbligatorie. Fra le norme elaborate nei silenzi della coscienza collettiva, essi scelgono le più mature, le più rispondenti allo scopo; le interpretano, le svolgono, le compiono nei particolari, le fissano, le rivestono di forme certe; e mediante la coazione, della quale assumono il monopolio, ne assicurano il rispetto, e le reintegrano se disconosciute o violate. Così trovasi organizzata la regola coattiva di cui la società abbisogna per far coesistere armonicamente gli interessi egoistici degli uni con quelli egoistici degli altri, secondo un più alto interesse comune — nasce il *diritto*, ch'è sistema di determinazioni e garanzie universali delle

azioni; nasce *la legge* che liga, limita, vincola, obbliga tutti i consociati; — e insieme spunta una organizzazione che dà forza imperativa alle leggi, che pone in servizio del diritto una forza sufficiente a imporlo su tutte le forze singole, che sostituisce una forza unica e giusta alle forze isolate ed egoistiche degli individui o dei gruppi d'individui. Abbiamo allora *lo Stato*, quasi ciò che sta, che è fermo, che mantiene permanenti assise nella mobilità perpetua della vita sociale.

Lo Stato dunque si afferma come una organizzazione spontanea, che allo scopo di tutelare e promuovere l'eguale profitto di tutti, cioè la giustizia, determina il diritto e lo fa valere, sovrapponendosi alle forze arbitrarie dei singoli. Coi suoi comandi e divieti ineluttabili, esso prescrive a ciascuno i limiti, i doveri, gli obblighi, e conseguentemente fa corrispondere in ciascun altro, altrettante facoltà di pretendere, tutelare giuridicamente. Per sua opera, le regole della convivenza sociale acquistano determinazione e certezza giuridica, diventano diritto obbiettivo, e da questo scaturiscono i diritti subiettivi dei singoli. Per sua opera, individui e gruppi sono rivestiti della capacità giuridica, e diventano persone, cioè subietti di diritti e doveri. Per sua opera, le attività naturali assurgono a facoltà garantite, a diritti, a libertà: e se ricevono da esso il loro limite, conseguono per ciò stesso la loro garentia — se perdono in estensione, guadagnano in precisione ed intensità — perciocchè lo Stato, limitandole a fronte delle eguali facoltà degli altri, le rende al tempo istesso coscienti, e le assicura contro le altrui usurpazioni. Così ognuno è contenuto negli eccessi, ma è pure mantenuto nella propria giusta sfera d'azione; risultando equamente determinato, in armonia con le condizioni del tempo e del luogo, il rapporto fra le necessità dei singoli e le esigenze del corpo sociale. Così la coazione è disciplinata da un principio superiore di giustizia, e i conflitti si spiritualizzano diventando giuridici, ricacciandosi sempre più indietro la ragione estrema della forza fisica e delle armi.

Fuori dello Stato non esisterebbero che forze, attività,

appetiti ed interessi naturali, con la scarsa tutela di limitazioni e sanzioni etiche, affidate alla benevolente coscienza dei singoli; in esso, e soltanto per esso, esistono diritti, ossia facoltà garentite giuridicamente. Lo Stato adunque limita allo scopo di garentire: esso è, ad un tempo, il dispensatore dell'ordine e il dispensatore della libertà: è il regolatore della vita sociale. Più elevato di qualsiasi altra personalità, dappoichè è desso che attribuisce altrui la personalità giuridica — più comprensivo di qualsiasi altra organizzazione od associazione, dappoichè l'ordinamento giuridico non è peculiarità di questa o di quella, ma è regola e condizione indispensabile a tutte — lo Stato integra in una poderosa e armonica unità di diritto tutte le forze e tutte le cooperazioni singole.

Noi lo definiremo come l'organizzazione giuridica della Società — come la Società in quanto è organizzata giuridicamente — ovvero, se si preferisce una formola più descrittiva, come una popolazione permanentemente organizzata su proprio territorio pel raggiungimento dei fini collettivi mediante il diritto ⁽¹⁾.

§ 46. — Adunque ogni aggregato umano è condotto dalla sua stessa natura ad assumere una duplice organizzazione parallela e inscindibile: ad essere Società, ad essere Stato. È Società, in quanto lo consideriamo dal punto di vista della cooperazione volontaria, per cui ogni uomo o gruppo ricerca di proprio impulso spontaneo il più compiuto impiego delle sue attività pel più compiuto soddisfacimento dei suoi bisogni morali ed economici, offrendo implicitamente agli altri il mezzo di fare lo stesso. È Stato, in quanto lo consideriamo dal punto di vista della cooperazione obbligatoria, per cui ogni uomo o gruppo, nello svolgere le proprie attività e nel ricercarne il maggiore effetto utile, è tenuto ed obbligato a non oltrepassare quei limiti, senza dei quali gli altri non potrebbero fare lo stesso.

(1) Cfr. per questo paragrafo ancora FILOMUSI GUELFU - op. citata in nota ai §§ 44, l. c.

La Società ha lo scopo d'apprestare a ciascuno l'ambiente propizio allo sviluppo delle umane attività; lo Stato ha lo scopo di garantire a ciascuno lo sviluppo armonico delle attività medesime. In quella, attività e forze naturali, che lo Stato limita, armonizza e trasforma in diritti e libertà, in facoltà giuridicamente determinate e protette. In questo, regole giuridiche ed autorità coattiva che le dichiara e le rende obbligatorie, sorgendo però l'una e le altre dal seno della Società stessa che le plasma e le condiziona a sua immagine.

Pertanto, Società e Stato sono come le due facce inseparabili d'una stessa medaglia, ed è solo per necessità d'indagine che se ne può discorrere come di due separati fenomeni. Appaiono di conserva e mutuamente si completano; nessuno li crea, nessuno li può distruggere; e comunque nel corso dell'evoluzione passino ambidue per gradi innumerevoli in un perpetuo divenire dall'infinito al definito, dal semplice al complesso, da uno stadio imperfetto ad uno stadio sempre più alto e perfetto — comunque variano di continuo le loro forme, le loro fisionomie specifiche, il loro concreto modo di essere e d'operare — nè l'una nè l'altra organizzazione però mancano mai. Ed hanno elementi comuni ed identici, la popolazione e il territorio: quantunque i medesimi acquistino con lo Stato e per lo Stato una precisione e determinazione che non si rinviene in essi allorché si considera la nuda Società. E cospirano infine armonicamente al medesimo scopo, che è l'esistenza e il miglioramento continuo dell'umanità. Differiscono tuttavia pel compito prossimo, pei mezzi che adoperano, pel carattere del vincolo o rapporto che pongono in essere tra i consociati. Imperciocché la Società sta a rendere possibile lo sviluppo delle attività naturali, il progresso; lo Stato intende all'ordine, alla conservazione, senza di cui lo sviluppo e il progresso non sarebbero possibili. I mezzi dell'una sono economici, intellettuali, morali; i mezzi dell'altro sono essenzialmente giuridici. Il vincolo nell'una è di cooperazione volontaria, sulla base dell'equivalenza dei servizi che liberamente si scambiano; nell'altra è di coo-

perazione obbligatoria, sulla base della differenziazione fra chi comanda e chi obbedisce, pel rispetto che ciascuno *deve* tributare all'eguale libertà dei suoi simili.

§ 47. — Se l'origine dello Stato dal punto di vista filosofico si rinviene, come abbiamo detto, nelle necessità della umana natura, l'origine dei vari Stati dal punto di vista storico si connette a due modi o tipi, cioè alla *fondazione* di Stati nuovi, o alla *trasformazione* d'altri Stati preesistenti ⁽¹⁾.

La fondazione, modo originario e perciò proprio piuttosto dei tempi primitivi, ha luogo per due vie diverse. O un popolo, crescendo e sviluppandosi su proprio territorio, perviene all'organizzazione giuridica; ovvero un popolo, già pervenuto a questa organizzazione, muove in cerca d'un nuovo territorio e lo occupa, vicino o lontano. In altri termini, essendo tre gli elementi costitutivi dello Stato (ossia la popolazione, il territorio, e il vincolo giuridico) e non potendo la loro manifestazione mai apparir sincrona, sarà la manifestazione dell'ultimo di essi in ordine di tempo, quella che determinerà l'avvenuta fondazione dello Stato. È poichè è evidentemente da escludere che possa essere ultimo in ordine di tempo l'elemento demografico, ossia la popolazione, così è chiaro che due soli aspetti può assumere la fondazione degli Stati a seconda che si manifesta per ultimo l'elemento giuridico ovvero quello geografico.

La trasformazione, modo secondario o derivato, ha luogo anch'essa in due modi: o per unione o per suddivisione di altri Stati preesistenti. L'*unione* può farsi o tra più Stati, o tra parti di più Stati, o tra uno o più Stati con una o più parti di Stati, ovvero tra uno Stato ed altri territori e popolazioni più o meno lontane. La *suddivisione* può addurre, o che uno Stato si spezzi in più Stati o fra più

(1) RACIOPPI. *La formazione storica degli Stati*. Nell' « Archivio di diritto pubblico », Palermo, 1896.

* BRUNIALTI. *Unione e combinazione fra gli Stati. Gli Stati composti e lo Stato federale*. Prefaz. al vol. VI, serie I, della « Biblioteca di scienze politiche », Torino, Unione tip. ed., 1891.

Stati, ovvero che uno Stato debba cedere una parte di sè ad uno o più Stati, continuando del resto a rimanere Stato benchè di estensione e popolazione più piccola. Ed è a notare, che tolto il caso di nuove colonizzazioni, ad ogni incremento di uno Stato corrisponde la sparizione o l'impicciolimento di uno o più altri.

Le cause delle fondazioni di nuovi Stati sono tutte interne, e derivano dalle condizioni sociali, economiche, religiose, politiche, dallo sviluppo storico dei popoli. Le cause delle trasformazioni possono essere interne od esterne: interne, e sono quelle dipendenti dallo sviluppo storico-politico; esterne, e sono o furono la conquista, la volontà coattiva di un despota o delle altre nazioni, la concessione benevola dell'indipendenza politica, l'effetto di successioni, donazioni o matrimoni. In conclusione, due sole sono le forze che fanno e disfanno gli Stati — la conquista e il principio di nazionalità — ma a misura che la prima va cessando, cresce sempre più l'importanza dell'altra.

Il Regno Sardo fu costituito nel 1814-15 per volontà della diplomazia europea, mediante l'unione del Piemonte e dell'antica repubblica Ligure con la Savoia e il contado di Nizza (§ 1). Il Regno d'Italia fu costituito fra il 1859 e il 1870 per volontà del popolo italiano mediante la successiva riunione delle varie provincie al Regno Sardo, de-tratta la Savoia e Nizza al di là delle Alpi (§ 14-17).

La Sovranità.

§ 48. — L'idea dello Stato, come abbiamo già detto al § 45, implica una differenziazione tra coloro che assurgono al comando giuridico e gli altri che ricevono il comando giuridico senza potervisi negare o sottrarre ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ CODACCI-PISANELLI. *Il dogma della Sovranità popolare*. Pisa, 1891.
BRUNELLI. *Teorica della Sovranità*. Ferrara, 1898.

* Cfr. anche l'opera recentissima del RAGGI. *La teoria della Sovranità*. Genova, Donati, 1908.

Uopo è ora l'osservare più dappresso che fra codesti due termini esiste un costante rapporto di subordinazione mutua e di reciproco influsso, che ne rende armonica la coesistenza e tempera quel che ha di triste l'apprendere che il comando è il fatal retaggio dei pochi. Il popolo cioè non può vivere e prosperare in civile consorzio, se non si organizza a Stato, se non si subordina ai capi, dai quali soltanto può ricevere la indispensabile tutela giuridica. Ma i valori sociali a loro volta in tanto possono elevarsi al comando e mantenersi, in quanto rappresentano consciamente o incoscientemente la massa e perciò ne godono il favore ed il seguito; per la qual cosa nè possono emergere ove non abbiano radice o base nel popolo, nè durevolmente imperare ove non curino d'appagarne in qualche modo i bisogni e d'interpetrarne più o meno i desiderii.

È infatti l'intero popolo, quello che elabora silenziosamente le tradizioni, le usanze, le consuetudini, il complesso di regole, che poscia i suoi reggitori tramutano in comandi giuridici obbligatorii. È desso, che dà vita al plebiscito incessante dell'opinione pubblica, ora indefinita e incoerente, ora disciplinata e incanalata dai partiti, dalla stampa, dalle riunioni ed associazioni, ma trionfatrice e imperativa presto o tardi per quelli che comandano. È desso, che mediante la forza negativa per l'inerzia o con quella terribile del numero — col sordo malcontento e con la satira e l'epigramma, o col pugnale delle sette e gl'impeti delle sommosse e delle rivoluzioni — direttamente o indirettamente impone sempre la sua volontà a coloro che lo governano. La forza (notò Hume) è sempre dalla parte dei governati, che sono i più; e quindi non v'ha reggitore il quale non debba in ultima analisi cercare il suo appoggio nell'acquiescenza o almeno nella tolleranza della coscienza pubblica.

Leggi e ordinamenti politici hanno dunque la loro naturale origine, la loro estrema sanzione, nella massa del popolo: e se questo non deve mai disconoscere, sotto pena di precipitare nell'anarchia, che l'obbedienza ai capi è una necessità, i capi a loro volta non debbono mai dimenti-

care, sotto pena di perdere l'imperio, ciò che la sapienza medioevale enunciava nella nota formula: *regnum non est propter regem, sed rex propter regnum*. Nè solamente si vuol dire che il popolo ha legittima aspettazione a non essere governato, ma vuolsi affermare ch'esso ha, nel fatto, i mezzi di piegar sempre i suoi reggitori al proprio volere. L'opinione pubblica a misura che si fa definita e coerente non è solo resistenza saltuaria ai governanti, ma è cooperazione diuturna all'attività di questi ultimi. Qualunque sia l'ordinamento politico, la volontà dei capi non può affermarsi ed esplicarsi, che assumendo le forme e seguendo le vie accette o almeno non repugnanti alla coscienza nazionale; ed è nell'istinto dei reggitori, perchè è nel loro interesse, di non oltrepassare mai la misura, per non correre l'alea di vedersi sconfessati e distrutti. Il diritto, l'autorità che lo dichiara e l'afferma esistono nel popolo e pel popolo; nell'ambiente ch'esso elabora, si muovono ed operano i capi; sui moti, sui cenni suoi, questi sono forzati a regolare la propria condotta; e se essi possono elevare a diritto formale tutto quel che vogliono, è nella coscienza collettiva che trovano l'ostacolo a non volere tutto quello che possono. I capi non sono che l'esponente del popolo, fatti a imagine e simiglianza di lui: onde ripetesi con alto senso di verità che ogni popolo deve avere *un Governo*, ma ogni popolo ha *il Governo* che si merita, e vuol dire che ogni ordinamento politico in tanto esiste, in quanto è sostenuto o almeno sopportato dalla massa.

Latente o manifesto, il principio della responsabilità dei governanti verso i governati è antico quanto la stessa società politica. La potenza e l'ambizione di un capo, combinate con l'ignoranza e l'abiezione di un popolo, possono far credere che l'uno sia il padrone in tutto il senso più esoso della parola, e gli altri siano letteralmente i suoi servi. Ma nel fondo di ogni più autoritaria forma politica sta sempre il fatto che i capi esistono per compiere, bene o male, una somma di funzioni e di servigi nell'interesse generale e comune, per la qual cosa il comando politico non può non essere, nell'intima sostanza sua, un grande inca-

rico, una grande servitù, a cui derivano condizioni e limiti varii e continui dal sentimento pubblico. Le energie sociali si spostano e si modificano lentamente, ma senza cessa; alcuni centri di forza aumentano, altri diminuiscono e spariscono per il risultato di un multiforme complesso di cause; e col modificarsi e spostarsi delle varie energie, si mutano le aspirazioni, le tendenze, le esigenze, gli indirizzi della coscienza collettiva. In questo perpetuo divenire nel quale consiste la vita della società, un centro di forze viene a prevalere socialmente e quindi anche politicamente; e sino a quando si mantiene prevalente nella Società, si mantiene prevalente anche nell'ordine politico; ma il giorno in cui è soppiantato da altre forze sociali, esso decade conseguentemente anche dal potere politico. Così, per una legge eterna e provvida, lo Stato esiste in eterno, ma il reggimento trapassa da un gruppo all'altro, secondo che ciascun gruppo si chiarisce meglio atto a mantenere la coesione sociale; e il trapasso è aiutato o affrettato dal cattivo uso che i reggitori avranno fatto della loro potenza politica, perciocchè quelli che suscitano maggior malcontento affrettano il trionfo delle forze avverse, come quelli che diffondono maggiori soddisfazioni riescono a ritardare più o meno lungamente il trionfo medesimo ⁽¹⁾.

In conclusione, il potere politico è spettanza di coloro che meglio sanno corrispondere ai bisogni, ai desiderii, alle necessità della massa; e quelli che hanno assunto il potere, lo conservano soltanto fino a che la massa non abbia tale spinta a mutare da gettarsi in sostegno e servizio d'altre persone, d'altre forze sociali che a loro volta ascendono al potere politico. Pertanto il popolo possiede e conserva sempre un'*influenza* e una *forza* sue proprie: l'*influenza* dell'opinione pubblica, la *forza* del numero. Entrambe sono la condizione e il sostrato ultimo della *potenza* dei reggitori; ma entrambe sono fenomeni essenzialmente politici e sociologici, non mai giuridici, in quanto e l'*influenza* dell'opinione pubblica e la *forza* rivoluzionaria restano affatto

(1) VACCHELLI. *La responsabilità ministeriale*. Cremona, Frisi, 1896, capo I.

al di fuori e al di là della sfera del dritto. Se questa influenza e questa forza si vogliono chiamare « sovranità » come spesso accade nel linguaggio ordinario, non va dimenticato che trattasi di sovranità in un senso che non è quello proprio e specifico di tale espressione.

§ 49. — Al contrario, la potestà dei reggitori costituisce una capacità essenzialmente ed eminentemente giuridica, dappoichè nasce pel diritto, e secondo il diritto si esercita. Questa potestà consiste nell'ordinare, proibire, consentire, ossia nel prescrivere di fare o di non fare o di rispettare ciò che altri ha eletto di fare o non fare; consiste nel supremo comando giuridico; è la « sovranità » nel senso proprio e specifico dell'espressione.

Parecchi sono i suoi caratteri distintivi. È potestà *originaria*, perchè non deriva da investitura di alcuno, ma dalla necessità stessa per cui esiste lo Stato. È *unica* in ogni Stato, perchè unica è l'organizzazione giuridica di ogni popolo, ed unica in conseguenza la personalità che ordina e divieta, e determina il diritto di quel popolo. È *suprema*, imperativa su tutte le altre volontà, perchè tutto abbraccia il popolo distinto socialmente in gruppi, in classi, in ordini, in minori associazioni a scopi parziali, e tutto abbraccia il territorio ancorchè discontinuo o commisto di lontane colonie. È *indivisibile*, esclusiva, non ammette rivali, nè uguali, nè compartecipi, non potendosi concepire in un medesimo campo due o più poteri ugualmente supremi. È sempre *piena*, uguale a sè medesima — qualunque sia l'ampiezza, la popolazione, la forma politica, la potenza militare od economica dello Stato, — perciocchè ogni Stato, sol che esista, costituisce una piena e per sè stante organizzazione giuridica. Da ultimo è sempre *assoluta*, cioè illimitata giuridicamente, essendo essa che dà vita al dritto e non potendo perciò essere condizionata dal dritto.

Se non fosse assoluta o illimitata, bisognerebbe ammettere nello Stato una potestà giuridica superiore, la quale sia capace d'imporre limiti legali; ma questa potestà superiore, a sua volta, non potrebbe che essere illimitata ed

assoluta, a meno di foggiarne un'altra ancora più alta; cosicchè, anche risalendo di grado in grado per una scala infinita, è forza pervenire sempre al concetto che vi ha nello Stato un potere giuridico, esente da limiti giuridici. Niun dubbio, che qualunque reggitore incontra nell'azione sua limitazioni interne ed esterne, materiali e morali — nella esistenza del popolo soggetto, nell'esistenza degli altri Stati liberi, nella limitazione naturale dei propri mezzi militari e finanziari, nel suo stesso interesse egoistico che lo trattiene dall'esagerare le proprie pretese — e noi lo riconoscemmo già nel precedente paragrafo. Ma chi interpreta queste limitazioni varie? chi determina fino a qual punto esse influiscono ed operano? È lo stesso reggitore supremo, che liberamente valuta i varii limiti e spontaneamente vi si assoggetta; e se anche erra nelle valutazioni sue, non vi ha mai mezzo *giuridico* di chiamarlo responsabile. L'opinione pubblica ha balia di criticarlo e la rivoluzione di sbazarlo dal seggio e la storia di bollarlo in eterno: ma nel campo del diritto non vi è luogo a sanzione e condanna. Conseguentemente il supremo potere giuridico ha bensì limiti di fatto nella natura delle cose e limiti morali nella coscienza pubblica ed autolimiti in quella dei detentori di esso, ma giuridicamente non può essere non illimitato ed assoluto.

Mediante questo supremo potere, chi comanda nello Stato può imporre la sua volontà giuridica a tutti, può limitare tutti per mezzo del diritto, senza che alcuno possa imporsi a lui con limiti o freni giuridici. I comandi suoi ricevono il loro valore esclusivamente dalla sua stessa volontà. Qualunque determinazione esso prenda è sempre una determinazione giuridica. S'esso rispetta certe sfere d'attività dei singoli, non è perchè non vi possa legalmente penetrare, ma è perchè si astiene dal penetrarvi. E se garantisce i diritti delle persone singole contro le altrui violenze o ingerenze, non le garantisce però mai di fronte a sè stesso, giacchè per la natura del suo potere e del suo ufficio, il reggitore supremo non contratta coi terzi, ma ordina.

Questo potere giuridico supremo e perciò illimitato, ch'è veramente *la sovranità*, si può definire: libera autodeterminazione nel campo del dritto — facoltà di decidersi liberamente in ogni proprio volere giuridico — potestà di determinare liberamente la competenza della propria competenza. Brevemente, è potestà di dire l'ultima parola nelle forme e nel campo del diritto.

§ 50. — Da quanto abbiamo fin qui detto rilevasi che per noi la sovranità, il potere del supremo comando *giuridico*, appartiene ad un soggetto ben determinato nel popolo. Molti altri però l'attribuiscono allo Stato in astratto; altri all'intero popolo; altri infine alla nazione. Di queste varie opinioni che dalla nostra differiscono, importa rendersi conto prima di procedere innanzi.

Dicono i primi: Se lo Stato è una persona giuridica, anzi la più elevata e permanente persona giuridica, non può non possedere, come termine correlativo di quest'essere suo, una propria capacità di volere e di operare nel campo del dritto. Ora, questa capacità è appunto quel che dicesi la sovranità. Chi è sovrano, in conseguenza, è lo Stato, ossia l'intera organizzazione politica in quanto tale e perchè tale: e se nello Stato noi vediamo persone le quali determinano il diritto e l'impongono ai consociati, queste persone non fanno che *esercitare* in concreto alcuni di quei diritti che la sovranità comprende ed abbraccia. Il loro potere di comando giuridico non è dunque la sovranità, mentre invece ne presuppone l'esistenza. Il loro è veramente un *volere* supremo, che però deve esercitarsi in conformità del *potere* supremo; e quest'ultimo non all'uno o all'altro individuo, ma allo Stato, all'ordinamento giuridico della Società, unicamente appartiene.

Intorno a questa dottrina è da osservare che in sostanza essa altro non dice, se non che lo Stato, esistendo per lo scopo di determinare il diritto ed imporlo, non può non avere ed ha in sè stesso la capacità di determinare e imporre il diritto medesimo. Essa dunque risolvesi in una tautologia, in una petizione di principio, nell'affermare che

lo Stato è lo Stato⁽¹⁾. E della sovranità fa una qualità astratta di un ente astratto; e quasi una nozione negativa, nel senso che potenzialmente nulla allo Stato è impedito di fare in nome del dritto. Ma se la sovranità s'intende come il potere di determinare concretamente e positivamente la competenza della propria competenza, non allo Stato in astratto, bensì a qualche concreta personalità è necessario riferirla. Niun dubbio che la volontà suprema dei reggitori presuppone uno Stato, e nello Stato una coscienza collettiva dalla quale essa attinge ispirazione e guida per le proprie determinazioni giuridiche: ma nè lo Stato, nè la coscienza collettiva sono la sovranità; quindi non è che la volontà suprema dei reggitori *eserciti* meramente un'altrui potestà, ma è sovrana essa stessa, dappoichè determina ed impone il diritto con libera valutazione dei sentimenti ed interessi pubblici. In conclusione, il dire che la sovranità appartiene allo Stato, è uno sfuggire all'arduo quesito di conoscere a chi in concreto nello Stato spetti determinare il diritto ed imporlo.

Altri, penetrandosi della necessità di designare qualche cosa di concreto come soggetto del potere supremo, affermano risolutamente che la sovranità appartiene al popolo. La quale affermazione può vantarsi di un'alta importanza storica, dappoichè nacque in contrapposto al vieto principio che della sovranità faceva depositario perenne il Principe qual signore e padrone assegnato ai popoli da Dio medesimo, in guisa che i sudditi non potessero ribellarsi nemmeno alla tirannide senza offendere i voleri imperscrutabili della divina provvidenza (§ 1). Ma ora che nella storia ha adempiuto il suo compito di distruggere l'idea della « sovranità di diritto divino », anche il principio della sovranità popolare si chiarisce insostenibile. Invero, o si intende per « popolo » la collettività organizzata giuridicamente, ed esso allora è veramente lo Stato; cosicchè la frase Sovranità del popolo si appalesa qual si-

(1) MINGUZZI. *Il limite delle attività avverse alla costituzione*. Milano, Hoepli. 1899, capo III.

nonimo e per giunta inesatto, della frase Sovranità dello Stato. O si intende per « popolo » il complesso dei governati in contrapposto ai suoi reggitori, ed allora non può più intendersi per sovranità il supremo potere di comando *giuridico*, dappoichè già mostrammo che la massa ha forza ed influenza, ma opera sempre all'infuori e al di là del campo del diritto. Qui adunque tratterebbesi d'una sovranità che potremmo dire politica o sociologica, ma non della sovranità nel senso vero e proprio specifico.

Altri infine, studiosi di evitare quel che di scapigliato suole annettersi alla espressione « sovranità del popolo », stimano d'evitarne gl'inconvenienti rifugiandosi nell'ambigua e comoda frase « sovranità della nazione ». Ma questa, oltre al ripetere l'errore sostanziale che testè rilevammo, aggiunge un altro errore od equivoco per conto proprio. Invero, se la parola « popolo » può avere un significato preciso allorchè designa l'elemento demografico dello Stato, nessuna precisione giuridica si riscontra nella parola « nazione ». Nazione viene da nascita, ed indica semplicemente la comunanza d'origine, di linguaggio, di stirpe; come scrisse egregiamente il Burgess, nazione è un popolo etnicamente uno, il quale occupa un territorio geograficamente uno, mentre il popolo coincide necessariamente con lo Stato ch'esso forma, la nazione può coincidere con lo Stato e col popolo, ma può anche non coincidere. Possono esservi cioè Stati nazionali, come la Francia o l'Italia, ma possono anche esservi Stati i quali comprendano più nazionalità, come la Svizzera o l'Austria, nè perciò sono meno Stati; come pure vi possono essere nazionalità scisse fra più Stati, secondo avveniva appunto nella patria nostra anteriormente all'unificazione. Adunque, riferire il concetto di sovranità, che dev'essere eminentemente giuridico, al concetto di nazione che in sè e per sè nulla ha di giuridico, vale impigliarsi in un inutile equivoco e dir cosa doppiamente inesatta.

Anche procedendo per eliminazione, reputiamo inevitabile di pervenire al concetto che la sovranità non può che

appartenere ad *una parte* del popolo, come già affermammo implicitamente nel § 45.

§ 51. — Vuolsi però indagare più dappresso *quanti* sono coloro che nello Stato rivestono il supremo potere giuridico e costituiscono l'« organo sovrano » e cogliere fra le varie quantità il carattere differenziale delle diverse fisionomie che può assumere lo Stato. Questo è infatti l'unico punto in cui differisce da Stato a Stato la sovranità, la quale in tutto il rimanente è sempre identica per estensione, per contenuto e per caratteri (§ 49); e però il determinare a quanti nell'uno o nell'altro Stato la sovranità si appartenga in un dato momento storico, equivale a determinare qual'è la *forma* stessa dello Stato nel periodo di cui trattasi ⁽¹⁾.

Noi vedemmo già, che la differenziazione politica si determina sempre fra una minoranza di valori sociali e la massa (§ 45). Aggiungiamo ora che questa minoranza può essere più o meno ristretta, a seconda che nel corso della evoluzione il valore sociale si determina sulla base del privilegio, ovvero su quella dell'eguaglianza. Abbiamo quindi che la preminenza sociale, la quale si risolve in supremo potere giuridico, può essere attribuito o di *pochi* in regime di privilegio, o di *molti* in regime d'uguaglianza. Può però appalesarsi anche una terza soluzione; ed è che il supremo potere si concreti in *un solo* individuo, sempre sotto l'ispirazione e l'influsso dell'intero corpo sociale. Cosicchè in definitiva l'organo sovrano può essere costituito o da un solo, o da pochi, o da molti; e perciò si possono avere tre *forme di Stato* dette rispettivamente con parole greche Monarchia, Aristocrazia e Democrazia, senza possibilità di escogitarne alcun'altra che non sia questa o quella di esse. Monarchia è la sovranità di un solo; aristocrazia la sovranità di pochi in regime di privilegio; democrazia la sovranità di molti in regime d'uguaglianza giuridica.

(1) RACIOPPI, *Forme di Stato e forme di Governo*. Roma, Società editrice Dante Alighieri, 1898.

La forma monarchica è probabilmente la prima a comparire, ed è senza dubbio la più ricorrente nella storia. Infatti, la differenziazione più semplice e che quindi possiamo ritenere come più ovvia nelle società rudimentali, è quella del singolo che si distacca dalla rimanente massa ed a questa s'impone. Inoltre l'unità del comando è per fermo la condizione più propizia ad aversi coesione, energia, efficacia d'utile effetto; o ad ogni modo essa è richiesta ineluttabilmente nei tempi torbidi e ovunque occorra un'azione pronta ed energica, siccome appunto dovette accadere nelle condizioni che furono lo stato normale delle epoche trascorse. D'altra parte, anche nelle epoche più progredite, dopo le grandi agitazioni il popolo si lascia facilmente sorprendere dalle grandi stanchezze, e pur di riavere l'ordine rinuncia senza rimpianti alla libertà, applaudendo al dittatore o al Cesare finchè la crisi è superata e col ritorno dell'ordine l'evoluzione riprende il normale suo corso. E noi, dovunque la sovranità è giuridico attributo di un singolo individuo, diciamo che la forma dello Stato è monarchica. Le condizioni del tempo e del luogo posso o imprimere alla monarchia il carattere patriarcale, o quello feudale, o patrimoniale, o militare, o teocratico; possono farla dispotica o assoluta, ereditaria o semplicemente vitalizia; ma in ogni caso è la forza delle armi, il lustro delle vittorie, lo splendore delle ricchezze, l'aureola della religione, l'ascendente della tradizione e della eredità. il prestigio del lontano e dell'ignoto, ciò che solleva il monarca sulla massa e gliene assicura il legale predominio. Re o Principe, Czar o Imperatore, conquistatore straniero o usurpatore domestico, dominatore acclamato per le sue qualità o rampollo ereditario capitato « come Dio lo manda », egli è giuridicamente il sovrano, se quello che a lui piace è legge, se ogni sua volontà costituisce una prescrizione obbligatoria, se ha il potere di determinare a tutti i limiti giuridici senza che da alcuno possa essere esso stesso assoggettato a giuridici limiti (§ 58).

Altre differenziazioni di valori sociali si manifestano nel corso dei tempi, e in diverse condizioni di civiltà.

Dalla guerra, dalla conquista, da particolari svolgimenti economici, emergono i privilegiati, monopolizzatori della ricchezza fondiaria: pochi in numero, com'è naturalmente limitata la terra sì che tutti non possono averne; rafforzati anch'essi dall'eredità, nobilitati dalla tradizione, socialmente sollevati sopra la gran massa dei non abbienti che da loro dipendono, posti dalla ricchezza in condizioni da aver tempo, inclinazione, educazione maggiore degli altri per la condotta della cosa pubblica, stretti in salda compagine dall'identità degli interessi. Qui, meglio che in ogni altra condizione politica, si vede che ricchezza e potere sono termini correlativi, dappoichè *aristos* in politica ha sempre significato il più forte, come *virtus* ai romani era valore e non virtù, come i *boni homines* del barbaro latino medioevale non erano i buoni, ma i liberi possidenti. In queste condizioni, la sovranità diviene il monopolio di una casta, di una classe, di un ordine chiuso e ben distinto, nel cui cerchio non si entra che per favore impartito ai singoli e per cooptazione degli stessi dominanti. È il regime dei privilegiati del sangue e della ricchezza fondiaria o dell'uno e dell'altra; i quali, in grazia della loro superiorità di fatto ascendono alla superiorità di diritto, e dettano altrui le limitazioni giuridiche senza avere a loro volta alcun superiore giuridico. Siamo allora in quella forma di Stato che dicesi aristocrazia, e se il cerchio è ristrettissimo, oligarchia: ma è distinzione che non può tracciarsi giuridicamente e solo erompe dalla offesa coscienza dei popoli o dal tardo giudizio della storia, come non è distinzione giuridica, ma storica e politica, quella delle aristocrazie ed oligarchie in teocratiche, patriarcali, militari, feudali, timocratiche, a seconda del loro particolare carattere.

Sorgono più tardi in altre condizioni altri valori sociali, e reclamano il loro posto. La ricchezza mobile si afferma di fronte a quella fondiaria, e prende poscia il sopravvento; le industrie e i commerci rompono le antiche barriere e disciolgono le vecchie subordinazioni; al regime in cui lo stato d'ogni persona è determinato dalla tradi-

zione e dalla nascita, succede il regime del libero contratto, in cui ognuno sente di valere per sè stesso, quanto valgono gli altri; i privilegi dell'eredità, battuti in breccia dallo spirito nuovo, cedono il passo all'eguaglianza giuridica. Allora l'organizzazione sociale assume altro aspetto; le venerabili aristocrazie intristiscono e decadono; il cerchio dei « forti » si viene ampliando non più per cooptazione di nuovi privilegiati a fianco agli antichi, ma per indeclinabile riconoscimento del posto che nella società spetta ad ogni valore; e chiunque contribuisca per qualche cosa nel comune consorzio, chiunque non sia socialmente uno zero, assurge per virtù propria, senza dover presentare carte di nobiltà o giustificare ereditari possessi. Il potere diviene attributo di più larga parte del popolo; sovranità giuridica e sovranità politica tendono più francamente ad avvicinarsi (benchè mai arrivino a coincidere), e lo Stato è in regime di democrazia: la quale può essere più o meno sviluppata a seconda della proporzione numerica fra i partecipi al potere supremo e l'intiera popolazione, ma è sempre democrazia se la partecipazione alla sovranità non è privilegio del sangue o della ricchezza.

Lo *Stato* Sardo fino al 4 marzo 1848 aveva forma di monarchia: l'organo sovrano era il Principe. Ma con la promulgazione dello Statuto il supremo potere giuridico esulava dal monarca al popolo, ed oggi lo *Stato* nostro è una democrazia, perciocchè la partecipazione alla sovranità sotto forma di elettorato politico è conferita ad ogni cittadino il quale risponda a ben prefisse condizioni di valore sociale, accessibili a tutti senza privilegio.

Il Governo.

§ 52. — Importa ora addivenire ad una duplice indagine, e vedere in qual modo l'organo sovrano manifesta *obiettivamente* il suo potere giuridico, e in qual modo *subiettivamente* lo esercita. Dalla prima di queste indagini deriva la teorica della « divisione dei poteri » — dalla se-

conda, la teorica delle « forme di Governo ». Incominciamo dalla prima.

Obiettivamente la sovranità si manifesta o come *norma*, o come *provvedimento*, o come *atto di controllo* ⁽¹⁾.

a) Allorchè ordina o divieta o permette per formole generali nell'intento di determinare il diritto obiettivo da cui sgorgano i limiti giuridici delle varie attività e quindi anche i diritti e i doveri dei singoli, il comando statutale è norma, è regola, è disposizione preventiva ed astratta, destinata a disciplinare uniformemente, secondo il diritto, una serie indefinita di future azioni concrete. E poichè la norma giuridica chiamasi « legge » — quasi ciò che lega e raccorda in un costante e permanente rapporto di causa ad effetto l'azione singola e la regola prefissale — il sovrano in quanto dà norme appare in funzione di legislatore; onde questo primo aspetto, questa prima manifestazione del suo supremo potere giuridico, si qualifica *funzione legislativa*. Essa è volontà, ma è insieme anche azione: è volontà sovrana di determinare il diritto obiettivo, e sovrana determinazione del diritto medesimo.

b) Allorchè opera concretamente, e di volta in volta provvede nei casi singoli pel raggiungimento dei fini statuali, il comando giuridico è provvedimento, è ordine, è atto particolare che si esaurisce in una sola applicazione, salve le conseguenze giuridiche le quali sopravvivono e permangono. Qui la sovranità si manifesta principalmente come azione; ma siccome l'organo sovrano che opera è l'organo stesso che pone il diritto e la sua azione non può guari immaginarsi come qualche cosa di separato e per sè stante che ignori le regole e i limiti del diritto, così l'uso ha creduto di scorgere in questo secondo aspetto del comando statutale una mera esecuzione od applicazione ed esplicazione delle norme o leggi emanate dal sovrano medesimo, donde la denominazione di *funzione esecutiva* alla sovranità

(1) CODACCI-PISANELLI. *Legge e Regolamento*: nel suo volume *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, Lapi, 1900. — CAMMEO. *Della manifestazione della volontà dello Stato*: nel « Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano », volume III, Milano, Soc. ed. libreria, 1901.

che si appalesa con ordini e provvedimenti concreti e singoli. È però denominazione equivoca ed inesatta. Perciocchè la funzione della quale ora trattiamo non è mera strumentalità, sibbene azione libera entro i limiti delle leggi — libera, ossia preceduta da determinazione autarchica, non dovendosi credere che solo nella funzione legislativa si esprima la volontà statale — entro i limiti delle leggi, ossia non arbitraria, ma regolata giuridicamente. Non è già che la funzione legislativa determini positivamente quel che la « esecutiva » deve fare caso per caso; essa invece la determina il più delle volte negativamente, cioè solo col delimitare e circoscrivere il campo di quest'ultima, e dentro il suo campo la funzione detta esecutiva opera poi con piena autodeterminazione e con libera valutazione delle condizioni e necessità pubbliche, alla stessa guisa che il cittadino singolo entro la propria sfera di diritto guarentitagli dal Sovrano non esegue le leggi, ma opera liberamente purchè non mai ne oltrepassi i limiti. Dunque, anche la funzione « esecutiva » esprime la volontà del Sovrano, ma soltanto la esprime con ordini e provvedimenti concreti che debbono sempre aggirarsi entro il limite insormontabile del diritto nazionale. Da tutto ciò emerge che la denominazione attribuita a questa seconda manifestazione del comando statale, non è la propria: nondimeno essa è ormai consacrata dall'uso, e per la semplicità e diffusione sua si raccomanda sopra ogni altra. Così la chiamò il Montesquieu, il felice promotore della teoria della divisione dei poteri; così la designarono già dalla seconda metà del secolo XVIII e ancor oggi la designano le costituzioni americane, dalle quali fu poi trasmesso quel nome al linguaggio politico della Francia e di tutti gli altri popoli; per la qual cosa anche noi la chiameremo « funzione esecutiva » pur non dimenticando come l'espressione sia difettosa e manchevole.

c) Finalmente, allorchè nei casi dubbi raffronta le azioni concrete alle norme regolatrici per verificare se quelle si attennero (come dovevano) a queste ultime e dichiararne le conseguenze, il comando statale è atto di

controllo; è constatazione della validità di un'azione singola in rapporto alla sua regola. E poichè questo raffronto e questa verifica conducono ad un giudizio, il Sovrano in quanto controlla appare in funzione di giudice, onde cotesto terzo ed ultimo aspetto del comando statale si qualifica *funzione giudiziaria*. Anch'essa, come le precedenti, è volontà ed azione al tempo medesimo: volontà sovrana di mantenere in concreto il rispetto delle norme giuridiche — ordine di rispettare ciò che si fece a buon dritto, ovvero di reintegrare il diritto che dall'azione concreta venne sconosciuto o violato.

Tre sono adunque le *funzioni* che si sogliono dire con parola equivoca « i poteri » dello Stato: legislativa, esecutiva e giudiziaria. E in queste tre categorie si riassumono tutte senza eccezione le manifestazioni della sovranità; nè tra loro si possono confondere, nè alcuna di esse può mai mancare, dappoichè le norme senza i provvedimenti sarebbero in gran parte sterili, questi senza quelle mancherebbero di costanza giuridica, le une e gli altri senza i controlli non avrebbero sicura efficacia. Ciascuna di esse è la sovranità sotto un aspetto diverso; e tutte e tre considerate insieme ne integrano il concetto.

§ 53. — Passiamo alla seconda indagine: esercizio della sovranità.

L'organo sovrano incomincia con l'esercitare da solo, senza intermediarii, la sua suprema potestà nella triplice manifestazione di norme, provvedimenti e controlli. Ben presto però incontra un ostacolo; dappoichè l'ampiezza geografica e demografica dello Stato e la crescente massa delle competenze statuali glielo rendono materialmente impossibile. Per imprescindibile necessità di fatto, esso deve quindi istituire alla propria dipendenza organi varii, e delegare a questi una parte della propria attività giuridica.

Con duplice moto parallelo, come si sviluppa lo Stato, si accresce il numero di questi organi dipendenti e si accresce la quantità delle attribuzioni ch'essi ricevono. Dapprima l'organo sovrano ritiene a sè medesimo la maggior

parte delle norme, dei provvedimenti, dei controlli; poscia ne delega una parte sempre più notevole; da ultimo la proporzione si capovolge, e l'organo sovrano resta a compiere un minimo d'attribuzioni statuali, mentre gli organi dipendenti sono chiamati a compierne la parte più cospicua. Si giunge, così, ad un limite insuperabile, che determina l'equilibrio; l'organo sovrano non ritiene più se non quel tanto senza di cui cesserebbe di essere il sovrano, e sarà quantitativamente la parte minore, qualitativamente quella più comprensiva ed elevata; gli organi dipendenti ricevono tutto il resto, e sarà quantitativamente la parte maggiore, qualitativamente quella meno importante ed eccelsa. Insomma l'esercizio della sovranità nella sua triplice manifestazione viene a dividersi orizzontalmente in due parti: delle quali la più alta resta all'organo sovrano e la più bassa è trasferita ai dipendenti organi, spettando sempre al sovrano, nella pienezza della sua libera autodeterminazione giuridica, di stabilire il punto del riparto e il numero, la qualità e le attribuzioni degli organi dipendenti.

Ma fra l'organo sovrano e il suo potere residuo, da un lato, e gli organi dipendenti e le loro attribuzioni delegate, dall'altro, sussiste e non può mai venir meno questa essenziale differenza: che il primo si istituisce da sè stesso (per un fenomeno spontaneo ch'è il portato delle condizioni sociali e politiche del popolo), e comanda giuridicamente così ai privati individui come ai dipendenti organi, senza avere alcun limite o superiore giuridico; — mentre al contrario i dipendenti organi sono istituiti dal sovrano, e comandano ai privati individui solo entro i limiti giuridici che il sovrano stima d'imporre. Indi una fondamentale e incancellabile diversità fra l'uno e gli altri, la quale giova affermare e mantenere anche nei nomi; e però, mentre l'uno chiamasi appunto « il Sovrano », che cioè sta sopra a tutti senza avere alcuno al di sopra di sè, gli organi dipendenti nel loro complesso vengono addimandati « il Governo » dappoichè governano, reggono la cosa pubblica, esplicando una diuturna attività nei limiti che il Sovrano determina.

§ 54. — Vario dunque è il limite del riparto di attribuzioni fra Sovrano e Governo, a seconda del grado di civiltà, del progresso politico, delle condizioni mutevoli del tempo e del luogo.

L'organo sovrano può riservarsi, e talvolta si riserva, l'emanazione di tutte le *norme*; ovvero solo di quelle più elevate e comprensive, quali sarebbero le leggi fondamentali ed organiche, le costituzioni; ovvero anche può rinunciare del tutto alla funzione di dare le norme, limitandosi ad esercitare una diretta e decisiva influenza sull'organo da esso proposto ad emanare le leggi in genere. Può anche riservarsi tutti i *provvedimenti*, almeno sulle materie, sui casi e sulle persone che più direttamente lo interessano; ovvero limitarsi ai soli provvedimenti supremi, quali i plebisciti che costituiscono lo Stato, e l'elezione od istituzione periodica dei maggiori organi del Governo. Può infine riservarsi tutti i *controlli* o almeno quelli finali su tutte le controversie di maggior gravità subiettiva od obiettiva; ovvero delegare ad appositi organi i controlli di natura giuridica nei quali trattasi di raffrontare azioni concrete a norme positive e precise, e limitarsi ai soli controlli politici, in cui trattasi di raffrontare azioni concrete a concetti o principî d'opportunità o di buon governo, ovvero di sindacare periodicamente la condotta generale dei maggiori organi pubblici in rapporto ai sentimenti, agl'impulsi, ai criterii del sovrano medesimo. In ogni caso, ciò che esso si riserva, costituisce veramente la sovranità, il comando assoluto illimitato e supremo giuridicamente espresso, l'ultima parola nelle forme e nelle vie giuridiche.

Molti scrittori, dissimulandosi il fenomeno che qui poniamo in luce, hanno fatto di questi tre aspetti del potere residuo del sovrano, tre categorie autonome: chiamando *potere costituente* od anche *potere rigeneratore* la funzione d'emanare le leggi supreme, d'ordinare e modificare le costituzioni, d'instaurare ed organizzare il governo — *potere elettorale*, la funzione d'istituire con provvedimenti supremi i maggiori organi pubblici — *potere moderatore*, la funzione di esercitare i supremi controlli politici sulla condotta di

questi ultimi e dirimerne i conflitti. Ma se cotesti pretesi « poteri » si assumono nel senso di funzioni, in realtà non sono che quel tanto di funzione legislativa, esecutiva e giudiziaria, che l'organo sovrano riserba a sè stesso; se poi si assumono nel senso di organi, in realtà non sono che l'organo sovrano, di volta in volta considerato da un punto di vista diverso. Non è dunque esatto il farne altrettante categorie separate nella teorica dei poteri.

Quello poi che l'organo sovrano trasferisce negli organi dipendenti, è il vasto complesso di norme, provvedimenti e controlli che si sviluppano in concatenazione ininterrotta dalle norme, dai provvedimenti e dai controlli supremi, come il quadro che sviluppa e compie lo schizzo. Qui però interviene l'eterna legge della specializzazione degli organi a seconda delle funzioni, e arreca i naturali suoi effetti: la differenziazione, che non può avvenire entro l'organo sovrano il quale è unico e indivisibile: avviene invece e progredisce sempre più nell'organismo del Governo, il quale è multiplo e vario. In esso quindi noi vediamo dapprima un riparto *materiale* delle attribuzioni fra i diversi agenti, secondo la gravità o l'importanza delle materie; vediamo più tardi un riparto *razionale*, secondo il carattere e il contenuto intrinseco delle diverse competenze. Cosicché ad un certo punto dell'evoluzione statuale noi possiamo riconoscere entro l'organismo del Governo alcuni organi più propriamente destinati a dar norme, altri più propriamente destinati a operare entro il giro delle norme, altri infine più propriamente destinati ad esercitare i controlli, e in specie il controllo giuridico sulla corrispondenza delle azioni private o pubbliche alle norme prefisse. L'organismo che abbiamo chiamato il Governo è allora distinto in un *potere legislativo*, un *potere esecutivo*, ed un *potere giudiziario* — tre complessi d'organi fra loro indipendenti ed uguali, ma subordinati mutuamente l'uno all'altro, ossia coordinati fra loro, alla dipendenza dell'organo sovrano che li istituisce, li regola e li sindaca.

Di questi tre poteri-organi, il più attuoso, il più avvertito e omnipresente, il *potere* per eccellenza, è l'Esecutivo,

che spiega azione continua, diretta e minuta sui cittadini, e per eseguire le norme, e per dare coattiva esplicazione ai controlli, e per operare con libera autodeterminazione entro il giro delle norme stesse quando procura il migliore raggiungimento dei numerosi fini statuali. Non è quindi meraviglia se l'Esecutivo viene ad essere designato come « il Governo » in senso stretto, prendendosi la parte più appariscente in luogo del tutto.

L'Esecutivo o Governo in senso stretto, si distingue in un Capo, ch'è veramente il depositario della funzione esecutiva, ed in una gerarchia più o meno vasta d'agenti, che di quel Capo esplica nei particolari i comandi giuridici.

§ 55. — Dalla molteplicità degli organi del Governo in senso ampio, e dalla varietà dei rapporti che possono intercedere fra essi, e fra essi e l'organo sovrano, segue che non tutti i Governi risultano ordinati in modo identico. Al contrario essi rivestono aspetti diversi, e quindi si hanno differenti *forme di Governo*. Distinguiamo pertanto le forme dello Stato, e le forme del Governo: quelle determinano a chi appartiene la sovranità, queste determinano in qual modo la sovranità si esercita.

Cinque sono i criteri sulla base dei quali noi distinguiamo le forme di Governo.

Se il depositario dell'Esecutivo si confonde con l'organo sovrano, il Governo è *assoluto*; quando ne è distinto, e perciò gli è subordinato giuridicamente, il Governo è *costituzionale*.

Se il depositario dell'Esecutivo è elettivo e temporaneo, si ha il Governo *repubblicano*; quando è vitalizio ed ereditario, si ha il Governo *monarchico*.

Se l'organo sovrano conserva intera a sè la funzione legislativa, si ha il Governo *diretto*; quando la delega ad un corpo apposito, si ha il Governo *rappresentativo*.

Se l'organo legislativo è più forte dell'organo esecutivo e perciò esercita un'influenza diretta e continua su quest'ultimo, si ha Governo *parlamentare*; quando invece è più forte l'organo esecutivo e perciò in grado di resistere

alla volontà del legislativo, si ha il Governo *rappresentativo semplice*.

Se infine vi è una sola distinzione orizzontale di funzioni — tra l'organo sovrano, e l'organismo del Governo in senso ampio — si ha il Governo *unitario*; quando vi è una seconda distinzione orizzontale nello stesso organismo del Governo — tra il centro e le parti — si ha il Governo *composto*, che a sua volta suddividesi in Confederazione, Unione, Stato Federale.

L'articolo 2 del nostro Statuto dice correttamente, che « lo Stato » è retto da un « Governo » la cui forma è *monarchica e rappresentativa*. Non dice in modo esplicito che tal Governo è anche *costituzionale*; ma questo, oltre all'emergere formalmente dalla esistenza stessa dello Statuto, ossia dalla costituzione, è determinato sostanzialmente dagli articoli 3, 5, 6 e 68. Nè dice che il Governo stesso è altresì *parlamentare e unitario*, perchè ciò risulta da altre disposizioni statutarie, come noi mostreremo rispettivamente agli articoli 67 e 74.

Di quest'articolo 2 non si trova alcuna traccia nel modello che il costituente piemontese ebbe innanzi nella sua opera. L'anno 1814 avea segnato in Francia il trionfo del principio legitimista, per cui la monarchia si considerava come un fatto primordiale, preesistente a qualsiasi altra istituzione pubblica, non poggiata sopra un titolo umano o giuridico, ma direttamente sul volere di Dio. Se la Carta del 1814 avesse enunciato anche in forma di semplice dichiarazione che il Governo era monarchico, si sarebbe temuto di affievolire il principio della regalità basandolo sopra un titolo terreno; e perciò la Carta ne tacque. E nel 1830, non essendosi proceduto che ad una revisione della Carta del 1814, non si pensò guari ad aggiungere alcun articolo di questo genere; lasciando che la condanna definitiva del principio legitimista e l'ordinamento del Governo in forma costituzionale monarchica rappresentativa continuassero ad emergere dai varî articoli specifici senza premettere una dichiarazione apposita. Ma il costituente piemontese reputò necessaria anche l'apposita di-

chiarazione introduttiva, e scrisse perciò quest'articolo 2, il quale adunque nega il concetto della monarchia di diritto divino, e fa della regalità un istituto meramente giuridico. Ma tuttavia, della preparazione di quest'articolo non si trova alcun ricordo nei verbali del Consiglio di conferenza, nè fu desso compreso nel Proclama dell' 8 febbraio 1848 (§ 6, 9).

Passiamo, dopo tutto ciò, ad esaminare le sue varie parti.

Il Governo costituzionale.

§ 56. — Quando il capo e depositario del Potere Esecutivo non è soggetto a limiti giuridici indipendenti dal suo stesso volere, esso gode ed esercita quell'assoluta ed illimitata autodeterminazione giuridica, la quale vedemmo essere propria ed esclusiva dell'organo sovrano. Vi è allora un Esecutivo che al tempo stesso è anche il Sovrano — un Esecutivo illimitato — un *Governo assoluto*: nè questa ultima qualifica intende esprimere un giudizio critico, ma una semplice constatazione del fatto. Senonchè il giudizio critico, la condanna del sistema, emerge tosto, e dal fatto medesimo. Invero, data codesta condizione politica, ben può il depositario dell'Esecutivo tracciarsi norme, regole, leggi per la sua stessa condotta verso i governati: qual garanzia però godono i cittadini che nell'applicazione ai casi singoli queste leggi non vengano da lui deformate, alterate, disconosciute, variate, derogate o sospese per inavvertenza o per arbitrio? Qual certezza che l'azione sua si atterrà al programma da lui stesso enunciato, si svolgerà costante, uniforme, spassionata, rispettosa dei diritti da lui stesso attribuiti ai singoli? Qual sicurezza che nei casi di dubbio egli riconoscerà il proprio errore e condannerà la sua stessa azione violatrice delle norme che esso medesimo si era proposte? — Non è già che in questo regime l'Esecutivo debba essere sempre e necessariamente arbitrario; nè che le leggi debbano essere sempre e necessariamente cattive. L'affermazione non sarebbe storica-

mente esatta, e ad ogni modo l'imperfetta corrispondenza delle leggi e dell'azione statale alla coscienza pubblica ivi dipende non dall'essere *assoluto* il Governo, bensì dal non essere sotto l'influsso diretto e immediato del popolo, dal non esservi il sistema *rappresentativo*. Ma è che nel regime assoluto difetta ogni certezza giuridica sull'azione regolata dall'Esecutivo: poichè questo non ha che autolimiti e autocontrolli, rimanendo quindi libero di disconoscerli al momento in cui più gioverebbe che vi sia sottoposto. Le leggi possono essere soddisfacenti, ma l'applicazione loro dipende tutta dalla coscienza e dal buon volere di colui che le esegue o le applica.

Quando invece il depositario dell'Esecutivo riceve le regole e i limiti della propria azione da altro organo indipendente, e nei casi dubbj può essere chiamato innanzi ad un terzo indipendente organo per rispondere della conformità o disformità delle proprie azioni concrete alle norme prefissegli, i limiti che determinano la sua azione sono realmente efficaci, perchè esso non può discostarsene. In tali condizioni, l'Esecutivo non ha libertà d'autodeterminazione se non in quanto le leggi gliene consentono; non è illimitato, non è assoluto, non è il sovrano: ma, distinto da quest'ultimo, è subordinato ad esso come vi sono subordinati i cittadini singoli. Allora è il sovrano quegli che determina la giusta sfera d'azione come ai privati così anche all'Esecutivo; e tanto obbliga i singoli a rispettare i diritti dei terzi e quelli della cosa pubblica, quanto obbliga lo stesso Esecutivo a rispettare i diritti dei singoli nel difendere quelli dello Stato. Al pari dell'azione dei privati, anche l'azione pubblica allora diviene costante, regolata, uniforme, giuridica. Non è già che le leggi in queste condizioni debbano essere sempre e necessariamente buone; ciò non può storicamente affermarsi, e ad ogni modo la corrispondenza delle leggi alla media delle aspirazioni sociali non dipende dall'essere limitato l'Esecutivo, bensì dall'esservi il sistema *rappresentativo*, dall'avervi un legislatore in costante armonia con la coscienza pubblica. Ma è che l'Esecutivo in queste condizioni riceve limiti da

un altro potere distinto ed è soggetto ad indipendenti controlli; cosicchè le leggi possono essere anche criticabili, ma almeno, quali che sieno, finchè esistono sono certe, e di costante applicazione, e di uniforme imperio per tutti. Questo è regime, in cui si può dire che governano le leggi e non gli uomini; questo è regime in cui ogni azione, privata e pubblica, ha i suoi limiti di legge, e perciò potrebbe assumere per motto: « ciascuno al suo posto! » — Esso chiamasi *costituzionale*, perchè formalmente è disciplinato da una costituzione, ossia da una legge suprema in cui l'organo sovrano determina i limiti dell'Esecutivo di fronte ai cittadini, e i rapporti reciproci fra l'Esecutivo, il Legislativo e il Giudiziario. Ma sostanzialmente Governo Costituzionale significa Esecutivo limitato e responsabile. A differenza del sistema assoluto che si caratterizza per la confusione subiettiva ed obiettiva — degli organi e delle funzioni — sua caratteristica è la distinzione giuridica degli uni e delle altre: distinzione fra l'organo sovrano e l'organo depositario del potere esecutivo, e conseguente subordinazione di questo a quello: distinzione fra le funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria delegate dal Sovrano: e conseguente coordinazione dei tre poteri-organi alla dipendenza del Sovrano medesimo.

In regime assoluto il depositario dell'Esecutivo è tutto uno col Sovrano, e quindi non ha limiti nè controlli giuridici all'azione sua; in regime costituzionale, anche il depositario dell'Esecutivo è un pubblico magistrato sottoposto a limitazioni giuridiche ed a sindacati che lo obbligano ad attenersi. In quello, l'azione pubblica procede innanzi senza norme e senza controlli, giacchè norme, provvedimenti e controlli sgorgano con pari efficacia da una identica volontà suprema ed assoluta; in questo, le norme sono opera di una volontà, l'esplicazione ed attuazione loro è opera di un'altra, la dichiarazione di conformità o disformità delle seconde alle prime, è attributo di una terza. In quello il cittadino è messo a fronte del sovrano onnipotente, e non se ne può difendere; in questo è messo a fronte di limitati e specifici organi pubblici, e trova nelle

determinazioni del Sovrano la propria tutela giuridica anche contro di essi. In quello, i diritti non hanno che guarentigie morali nella coscienza dell' Esecutivo; in questo, essi acquistano un doppio ordine di difese legali, cioè per mezzo del Governo contro gli attentati dei singoli e per mezzo del Sovrano contro gli attentati del Governo medesimo.

§ 57. — Dalle cose fin qui dette apparisce che il Governo costituzionale è quel sistema politico il quale si fonda sulla « divisione dei poteri ».

Per fermo, una certa specializzazione degli organi a seconda delle funzioni si manifesta sempre in tutti gli ordinamenti politici, come effetto spontaneo della divisione del lavoro. Quindi anche in regime assoluto si veggono o si possono vedere organi più specialmente intesi a dare norme, altri più specialmente intesi ad operare, a provvedere, a costringere, altri infine ad esercitare controlli sopra le azioni singole. Le loro attività però in regime assoluto si assommano e si confondono tutte nella competenza illimitata di quell'organo che è al tempo stesso il sovrano ed il depositario del potere esecutivo, e quindi là viene a mancare d'un tratto la distinzione fra norme, provvedimenti e controlli, con la conseguente loro reciproca efficacia. Egli è solo in regime costituzionale, che la distinzione soggettiva tra gli organi e quella oggettiva tra le funzioni secondo il riparto fattone dal sovrano, si mantengono in tutti quanti i gradi del Governo, non escluso il più alto di tutti. Indi la guarentigia: le norme sono sempre distinte dai provvedimenti, e perciò se li tengono sempre subordinati; i controlli sono sempre distinti da quelle e da questi e perciò possono intervenire e dichiarare con piena indipendenza ed efficacia, se gli atti concreti dello stesso Governo rimasero come dovevano entro i limiti prefissi. Le tre funzioni si coordinano allora come in un rigido sillogismo, in cui la legge è la maggiore, l'atto governativo è la minore, il giudizio di controllo è la conclusione o conseguenza: la legge, per esempio, determina condizioni e

forme per privare della libertà un individuo, ma l'Esecutivo coi suoi agenti non vi si è attenuto, dunque esso è colpevole di violazione del diritto obiettivo che si traduce in violazione di un diritto subiettivo garantito dalla legge all'individuo.

Non già che *tutte* le norme debbano essere competenza esclusiva dell'organo o potere apposito, il legislativo; *tutti* i provvedimenti, attribuzione esclusiva di altro organo o potere apposito, l'esecutivo; *tutti* i controlli giuridici, ufficio esclusivo d'un terzo organo o potere apposito, il giudiziario. Una simile tricotomia a fil di spada non è possibile nè desiderabile, perciocchè il Governo è organismo, non meccanismo: ed erra assai chi nega l'importanza della divisione dei poteri, argomentando dalla inesistenza e dalla impossibilità d'un riparto consimile.

Ciò che il sistema costituzionale implica e richiede, è tutt'altro. *Formalmente*, esso vuole che l'atto in cui si esprime la volontà del legislativo (la legge), l'atto in cui si esprime la volontà dell'esecutivo (il decreto), e l'atto in cui si esprime la volontà del giudiziario (la sentenza), abbiano sempre l'identica autonomia, l'identica forza formale l'uno a fronte dell'altro, qualunque sia il contenuto intrinseco del comando ch'essi contengono. *Sostanzialmente*, esso vuole che per ogni singolo oggetto o rapporto giuridico, l'autorità che pone la norma sia distinta da quella che opera, e distinta altresì da quella che sindaca la corrispondenza dell'azione alla regola.

È naturale, che la massima parte delle norme tenda a concentrarsi e sistemarsi nel legislativo, la massima parte dei provvedimenti nell'esecutivo, la massima parte dei controlli giuridici nel giudiziario. Tuttavia il concetto del sistema costituzionale non soffre, se ciascuno di questi organi o poteri è sussidiariamente investito di competenze più proprie degli altri due; purchè però l'atto di ciascuno abbia sempre la stessa efficacia qualunque ne sia il contenuto, e purchè nessuno eserciti funzioni diverse in una stessa materia, sopra un medesimo rapporto giuridico. Noi vedremo infatti, che ciascuna funzione è ripartita varia-

mente fra i diversi poteri-organi anche nel nostro diritto positivo; donde la necessità di considerare ogni atto di volontà statuale da due diversi punti di vista, cioè da quello formale o subiettivo dell'organo da cui emana, e da quello sostanziale od obbiettivo della natura del suo contenuto intrinseco. Ma risconteremo altresì, che la legge, il decreto, la sentenza hanno sempre l'identico valore, indipendentemente dal contenere norme o provvedimenti o atti di controllo, e constateremo che il moto progressivo del nostro ordinamento politico si avvicina sempre più al concetto di distinguere per ciascuna materia, anche minima, l'organo che pone la regola da quello che la esplica e da quello che ne assicura il rispetto.

Tutta la forza del sistema costituzionale sta appunto nel concretare codesta duplice organizzazione; cioè nel distinguere la legge, il decreto e la sentenza - il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario. E più il sistema politico s'avvicina a questo principio, più il Governo diventa costituzionale, più si realizza il sistema dello *Stato giuridico*. Perciocchè queste due espressioni « Governo costituzionale » e « Stato giuridico » non indicano punto due cose diverse. Un tempo, la frase « Stato giuridico » si adoperò come contrapposto allo « Stato di polizia » per designare quale doveva essere il *contenuto* dell'azione pubblica, e si voleva che lo Stato fosse ridotto al puro e semplice ufficio di tutore dell'ordine giuridico. Oggi invece quella frase ha mutato senso; essa si adopera per indicare semplicemente quale deve essere la *forma* della azione dello Stato, volendosi che in mezzo a quel nuovo feudalesimo di clientele infinite che chiamiamo il parlamentarismo e a quella nuova espansione d'attività statuale che chiamano socialismo di Stato, l'azione del Governo sia sempre e in ogni caso regolata, uniforme, obbiettiva, costante, imparziale, giuridica. Ora, questo è precisamente il significato anche dell'espressione « Governo costituzionale » - azione pubblica regolata dalla legge; differendo le due frasi in ciò solo, che l'una indica l'ideale ultimo verso cui si deve tendere, l'altra indica una forma positiva già esistente con le sue imper-

fezioni e i suoi difetti. Cosicchè tutti gli animi elevati che invocano lo « Stato giuridico » o *Rechtsstaat* della scienza tedesca, mentre sembrano punti dal bisogno di mettersi per una via nuova, in realtà intendono unicamente a perfezionare quel che già esiste.

Il Governo monarchico.

§ 58. — La forma del Governo è monarchica, se il depositario dell'Esecutivo occupa il suo ufficio a vita e lo trasmette ereditariamente al successore predestinatogli dalla ragione del sangue. È invece repubblicana, se il depositario dell'Esecutivo occupa il suo ufficio per elezione e per un tempo previamente determinato dalla legge. Il carattere e il pregio della forma monarchica essenzialmente consistono nella stabilità che ne risulta assicurata alla cosa pubblica: dappoichè l'organo supremo della gerarchia operante non subisce in via normale altri mutamenti se non quelli che si rendono inevitabili pel naturale decorrere della vita umana, ed anche in tal caso è eliminata ogni interruzione ed ogni dubbiezza sull'individuo chiamato a succedere. Il più elevato ufficio pubblico resta infatti attribuito permanentemente ad una sola famiglia, e fra i membri di essa la successione è determinata dalle leggi in modo assoluto, chiaro e invariabile.

La monarchia può dunque essere o una forma di *Stato*, o una forma di *Governo*, e conviene limitarsi a distinguerle nella sostanza, poichè manca nella terminologia il mezzo di distinguerle anche nel nome. È forma di Stato, se il monarca oltre all'essere il capo della gerarchia esecutiva è anche il Sovrano, ossia quegli che può determinare e imporre il diritto senza avere limiti o superiori giuridici (§ 51). È forma di Governo, se il monarca è semplicemente depositario del potere esecutivo, è un magistrato i cui atti, al pari di quelli di ogni altro pubblico ufficiale, sono soggetti a limiti e a controlli giuridici. Le due note formole *sub rege lex* e *sub lege rex* danno la di-

stinzione specifica di queste due forme; delle quali l'una è in altri termini l'autocrazia o monarchia assoluta, e l'altra è la monarchia costituzionale. Sorge la prima, e siamo in tema di appartenenza della sovranità, quando le condizioni storiche fanno della volontà del monarca la regola giuridica suprema. Sorge la seconda, e siamo in tema d'esercizio della sovranità, quando l'aristocrazia o la democrazia affermano la sovranità propria, ma trovano preesistente il monarca e per pubblica utilità e convenienza stimano di conservarlo, svestendolo però del primitivo potere assoluto ch'è ormai inconciliabile con la nuova sovranità costituitasi. In entrambe le forme il monarca è parimenti ereditario e vitalizio; è inviolabile, cioè personalmente irresponsabile; e può portare il nome di Re, Imperatore. Principe, Duca, Granduca, secondo la tradizioni dei varî popoli; — ma quanto al potere di lui, corre fra le due forme una sostanziale differenza, perchè nell'una esso è originario, generale, assoluto ed illimitato, è sovranità; nell'altra esso è semplicemente autorità delegata, specifica, determinata e limitata dalla legge.

Il nostro Governo è monarchico, dappoichè così stabilisce l'articolo 2 dello Statuto col suggello dei plebisciti che formarono il Regno d'Italia.

§ 59. — Il monarca presso di noi ha il titolo di Re, perchè tale lo denominò lo Statuto, riconfermando la tradizione della dinastia di Savoia dal giorno in cui Vittorio Amedeo II, nel 1713, assumeva la corona di Sicilia, che poi nel 1720 scambiava con quella di Sardegna, e tale lo riconfermò la legge 17 marzo 1861, n. 4671, emanata immediatamente dopo i plebisciti che unificarono la patria. Fermando in una disposizione giuridica il grido d'entusiasmo di tutto un popolo risorto all'indipendenza, quella legge disponeva col suo unico articolo:

Il Re Vittorio Emanuele II assume per sè e pei suoi successori il titolo di « Re d'Italia ».

Notiamo innanzi tutto, che l'immortale fondatore della monarchia italiana conservò nel proprio nome la designa-

zione di essere esso il *secondo* fra i regnanti di Casa Savoia che portarono col titolo regio il nome di Vittorio Emanuele: mutando per successive annessioni la corona piemontese la corona italiana, egli non volle interrompere la continuità storica che legava l'una all'altra. Il suo successore, Umberto, stimò opportunamente di chiamarsi *primo*, per il motivo che sebbene si annoverassero già nella famiglia Sabauda tre altri Principi dello stesso nome fra il 1000 e il 1188, essi però non avevano portato, come lui, il titolo regio.

Notiamo in secondo luogo la qualifica di « Re d'Italia ». I monarchi d'Inghilterra fino al XII secolo s'intitolarono generalmente « Re degli Inglesi »: nel 1830 in Francia si volle che il capo dello Stato assumesse quindi innanzi il titolo di « Re dei Francesi », e l'anno successivo, in Belgio, si volle parimenti che il monarca si intitolasse « Re dei Belgi ». La ragione della differenza sta in questo, che durante il periodo feudale lo Stato si concepiva come un privato patrimonio del Principe, ogni suolo o terreno si reputava come da lui concesso, i redditi e le proprietà dello Stato erano cose e rendite sue. I concetti del diritto privato imperavano anche nel diritto pubblico: il Principe era designato con un titolo più alto, ma alla stessa maniera del privato possessore d'una signoria o di una terra nobile. Cosicché, per reazione a quei concetti, si volle da alcuni popoli che il Re non apparisse nemmeno nel titolo, il padrone del territorio nazionale. Anche nel nostro Senato, e per le considerazioni medesime, discutendosi il progetto, che poi diventò legge 17 marzo 1861, fu espresso il desiderio che il capo dello Stato s'intitolasse « Re degli Italiani ». Ma Cavour, presidente dei Ministri, rispondeva negando che il titolo di « Re d'Italia » potesse ai dì nostri avere efficacia di compromettere le conquiste moderne e ricondurci al periodo feudale: e citò a prova che anche nella forte Repubblica di là dall'Atlantico il capo dello Stato si designa come « Presidente degli Stati Uniti » e non come Presidente degli Americani. Oltre a ciò, egli aggiungeva con intelletto squisito dei sentimenti popolari, il titolo di « Re d'Italia » è preferibile per ben altre e più

importanti considerazioni: poichè richiama e scolpisce stupendamente il fatto meraviglioso della raggiunta unità ed indipendenza della penisola.

Al Re si attribuisce nel comune linguaggio il titolo di « Sovrano »: ma è però una mera sopravvivenza storica del tempo in cui nel Principe risiedeva effettivamente il potere giuridico supremo, nè glielo accorda alcuna legge, ma soltanto il rispettoso affetto dei sudditi.

Per le stesse ragioni tradizionali e come segno esterno dell'alto ossequio che il popolo nutre pel suo capo ereditario, il R. Decreto 1° gennaio 1880 (§ 251) conferma e riserba esclusivamente a lui ed alla Regina il titolo onorifico di « Maestà ». È codesta una qualifica che fu primamente adoperata dagli imperatori romani nell'epoca in cui si chiamavano anche « divi », e si facevano erigere templi ov'erano servilmente adorati. Poi fu ripresa dall'imperatore Carlo Magno, e da questi passò al capo del Sacro Impero Germanico. Dopo la pace di Westfalia, ch'ebbe luogo nel 1648 a chiusura della « Guerra dei trent'anni », fu attribuita anche ai Re ed ai Principi Elettori: ma oggi il cerimoniale lo limita gelosamente al Re ed agli Imperatori con le rispettive consorti. I capi di Stato che portano il titolo di Principi, Duchi o Granduchi, si qualificano come « Altezze ».

§ 60. — Per conoscere a chi e con quali regole si devolve l'ufficio regio quando il Re viene a mancare, è indispensabile esaminare innanzi tutto quali sono le cause che adducono la vacanza del trono: e queste, esclusi i modi rivoluzionarii che non rientrano nel campo del diritto, si riducono a due: la morte e l'abdicazione.

Nulla è a dire della morte, che annullando per legge eterna di natura la persona fisica, sopprime conseguentemente il subietto dei diritti regi e scioglie tutti i rapporti giuridici che a quello si connettono. Rimandiamo tuttavia all'articolo 58 dello Statuto per le solennità con cui si accerta legalmente la morte dei Principi; e ricordiamo che due volte in Italia il trono è rimasto vacante per questa

causa: Vittorio Emanuele II mancava ai vivi in Roma il 9 gennaio 1878, fra il rimpianto unanime della nazione che egli aveva saputo guidare con impareggiato senno politico alla unità ed alla indipendenza: — Umberto I suo successore cadeva sotto i colpi di un assassino la sera del 29 luglio 1900 in Monza, suscitando la più intensa commozione nella grande anima popolare che ne aveva conosciuto a prova l'animo coraggioso e benefico.

Quanto all'abdicazione, essa consiste nel volontario abbandono dell'ufficio regio. Il primo Re che abbia cinto la corona costituzionale secondo il nostro Statuto, è anche quello che fornisce l'esempio di averla spontaneamente deposta. Vinto a Novara, consapevole della impossibilità di continuare la guerra, trepidante per la conservazione degli ordini liberi pur allora concessi al suo popolo, Carlo Alberto nella sera stessa della battaglia convocò i figli, i generali, e il ministro Cadorna che trovavasi al campo, e con nobili parole dichiarò di abdicare (§ 12). Per la dolorosa novità del caso, non si pensò a redigere in quel momento un atto scritto dell'avvenuta abdicazione. Il ministro Cadorna ne informò per lettera privata il Governo a Torino, e il Governo ne diè notizia alle due Camere il 29 consecutivo; ma quella dei Deputati nel giorno 27 deliberò, non senza giusto motivo, che l'abdicazione dovesse risultare da un documento autentico. Quindi il 28 maggio venne una dichiarazione scritta di tre testimoni innanzi al ministro degli affari esteri ch'era in quel tempo, per ragion del suo ufficio, notaio della corona; e pochi giorni dopo, lo stesso Carlo Alberto, già lontano dal suolo della patria, riconfermò la sua determinazione per atto di pubblico notaio; ma non risulta che l'uno e l'altro documento siano mai stati presentati alle Camere.

Gli scrittori italiani ed esteri sono quasi unanimi nel ripetere che l'abdicazione, atto eminentemente personale del Principe, per essere perfetta non ha alcun bisogno di accettazione da parte del Parlamento. Invero non si guadagnerebbe nulla, ed anzi si andrebbe incontro a pericolose incertezze e a ritardi pregiudizievole, se si dovesse atten-

dere l'adesione formale delle due Camere. Quando un Re si decide a compiere pubblicamente quell'estremo passo, indarno si vorrà impedirglielo o forzarlo a ritrarsene: le premure, che certo sono state sperimentate e non sono giovate prima, sarebbero inutili e dannose dopo; se dunque il Parlamento non può giungere a mutare il già fatto e deve limitarsi a constatarlo, non ha motivo alcuno per intervenire con una legge. Piuttosto è a credere che l'abdicazione debba risultare da un documento in forma certa e sincrono: dappoichè se lo Statuto nell'articolo 38 ha circondato di speciale guarentigia le constatazione di un avvenimento naturale qual è la morte del Principe, a maggior ragione vuol essere constatato solennemente un avvenimento straordinario e volontario qual è l'abdicazione di lui. Il popolo, prima ancora della Camera, ne avrebbe ufficiale notizia dal proclama del nuovo Re (§ 143).

Ma appunto perchè atto del Principe come individuo, l'abdicazione non ha effetto se non per lui solo. Di qui due conseguenze giuridiche. In primo luogo, il Re non può abdicare anche in nome e nell'interesse di tutta la dinastia; perciocchè questa è scelta o istituita dal popolo, fa parte della costituzione politica, permane al di là dei singoli suoi membri. Se nella storia si rinvengono esempi di siffatte abdicazioni, sono esempi ingannevoli, trattandosi realmente di dinastie scacciate dai popoli in rivolta, le quali per propria soddisfazione immaginarono di rinunciare a quanto già avevano perduto. In secondo luogo, il Re che abdica non può chiamare a succedergli un Principe qualsiasi di sua scelta, spossessandone colui ch'è chiamato per diritto e quasi abdicando anche in nome di quest'ultimo; perciocchè l'ordine della successione è determinato dalla legge, e quel che una legge ha stabilito, solo un'altra legge può efficacemente mutare.

L'abdicazione poi non può essere parziale, riflettendo nella sua unità inscindibile tutto intero l'ufficio regio. Nè può essere temporanea o revocabile. Il Re che si trovi nella fisica impossibilità di regnare, può bensì venir sostituito in certa guisa finchè duri l'impedimento (art. 16); ma il Re

che dichiara di deporre lo scettro, non può validamente riserbarsi di riprenderlo al verificarsi di determinate circostanze (p. e. la premorienza del Re successore), nè molto meno riserbarsi di riassumerlo a suo beneplacito. Altrimenti, il paese rimarrebbe esposto a perturbazioni gravissime. Del resto il trono, come vedremo or ora, si trasmette sempre dall'ascendente al discendente e dalla linea primogenita a quella collaterale, e non mai viceversa; quindi un Re che volontariamente ha cessato di regnare, non potrebbe riprendere l'ufficio regio se non mediante una legge la quale modificasse in suo favore il legale ordine della successione.

Come si è veduto, l'abdicazione consiste propriamente nel volontario *abbandono* della corona; dopo che fu portata per un certo tempo. Il rifiuto di *assumerla* al momento in cui vi si è chiamati, dicesi più esattamente « rinunzia » e per essa valgono, del resto, le identiche regole. Ma l'abdicazione o rinunzia al trono non può essere validamente compiuta, che da un maggiorenne.

§ 61. — Venendo a mancare il Re per una delle suddette cause, si apre la successione al trono; per la quale il nostro Statuto pone due regole: il trono è ereditario secondo la legge salica. Esaminiamole partitamente.

L'espressione « ereditario » è qui adoperata nell'identico senso che le dà il diritto civile; ma naturalmente solo in quanto le norme di quest'ultimo non sieno escluse da altre peculiari al diritto pubblico. Invero l'eredità del trono è regolata in parte da principî suoi proprî, in parte da principî comuni a tutte le successioni.

I principî comuni sono due:

a) L'ordine legale delle successioni non può essere mutato nè per atto fra vivi, nè per disposizione di ultima volontà. Non al Re, ma alla legge si appartiene di determinare colui che deve succedere, appunto per assicurare la stabilità alla testa della cosa pubblica; e contro le disposizioni di legge non v'è campo alcuno al libero volere del Principe. Pertanto, qualsiasi disposizione del Re in ordine alla devoluzione della corona sarebbe nulla e priva d'ef-

fetto, sia se emanata al momento dell'abdicazione, sia se predisposta per avere esecuzione in seguito alla morte di lui.

b) La successione si apre al momento stesso della morte, e il possesso dei beni del defunto passa di dritto alla persona dell'erede, senza alcun bisogno di materiale apprensione. Secondo l'energica espressione del diritto civile francese che l'ha tolta al diritto germanico, *le mort saisit le vif*, è il morto che impossessa il vivo, se anche questi non sia presente o ignori che la successione si è aperta. Non può quindi esservi mai, e neppure per un sol momento interruzione o sospensione fra il cessare dell'uno e il subentrare dell'altro. In conseguenza, al momento stesso in cui il Re viene a mancare (per morte o abdicazione), l'ufficio regio trapassa *ope legis* al nuovo Re, senza bisogno di esplicita accettazione, o di effettiva presa di possesso, e di immissione solenne, o di incoronazione, o consacrazione, o anche di pubblico annunzio. Il proclama del nuovo Re è un'opportuna consuetudine, non però una necessità giuridica (§ 143); il giuramento è un obbligo costituzionale non però una condizione sospensiva all'assunzione dell'ufficio regio (§ 254). Quindi il trono non rimane mai vacante, neppure per un sol minuto: « il Re non muore mai » come dicono gl'Inglese, presso i quali la morte di lui è costituzionalmente designata come « demissione della Corona » cioè passaggio dell'ufficio regio; — « il Re è morto, viva il Re » come dicevasi nell'antica Francia. Al momento preciso in cui manca un monarca, l'altro gli subentra senza la minima soluzione di continuità. Se anche alla cessazione d'un Re vi sia rinuncia del successore designato dalla legge o vi sieno parecchie rinunzie consecutive, colui che definitivamente ascende al trono, si presume investito dall'ufficio regio non al momento della rinuncia di colui che lo precedeva nell'ordine successorio, ma all'istante medesimo in cui l'ultimo Re ha cessato dall'ufficio. È in applicazione di questo principio, che il Re Carlo II, asceso al trono di Inghilterra con la restaurazione del 1660, computava gli anni del proprio regno dal 1649, cioè dalla tragica morte del padre di lui Carlo I; e

Luigi XVIII asceso al trono di Francia con la restaurazione del 1814, computava dal 1795, anno della morte del Delfino, figlio infelice di Luigi XVI — ignorando ufficialmente, l'uno la Repubblica e il Protettorato di Cromwell, l'altro la Repubblica, il Consolato e l'Impero. Nel nostro paese, spento il Re Umberto I la sera del 29 luglio 1900, Vittorio Emanuele III saliva immediatamente al trono, benchè in quell'istante fosse in mare, lontano dalla patria, di cui non toccò il suolo che nella mattina del 31 luglio.

I principii proprii della successione regia sono due anche essi: è sempre legittima e non mai testamentaria — è indivisibile, trapassando intero l'ufficio regio ad un unico erede. Fu tempo in cui anche gli Stati come le altre private proprietà si ripartivano per successione legittima o testamentaria fra i discendenti del Principe, e questi poteva anche per donazione smembrare tra i figli il suo regno. Oggi un siffatto concetto patrimoniale è assolutamente sbandito. Ciò che il Re detiene e trasmette, è un ufficio pubblico, ed a questo la legge prepone un solo individuo; e il territorio in cui l'ufficio si esercita, è anch'esso quale lo ha determinato la legge, a cui la volontà del Re non può da sola arrecare mai mutamento⁽¹⁾.

* (1) Un'altra questione di cui il nostro A. non fa cenno, riguarda i rapporti che collegano il passaggio della Corona al potere giudiziario, ed agli atti notarili.

Noi crediamo opportuno di fermarci brevemente sopra questo argomento, perchè è quanto mai importante nella pratica, e noi ricordiamo benissimo come i casi ed i dubbi siansi presentati nell'ultima luttuosa circostanza dell'assassinio del compianto Re Umberto, avvenuto la sera del 29 luglio 1900. Al mattino successivo la notizia non era certo conosciuta in tutte le città e molto meno nei più remoti paesi di montagna dove pure funzionano pretori e notai; e dato pure che la notizia forse giunta, essa era conosciuta solo a mezzo dei giornali, e quindi nessun pubblico funzionario poteva e doveva dare subito alla medesima quel credito e quell'autorità che deriva solo dalla comunicazione ufficiale.

Noi sentiamo il bisogno di premettere queste circostanze reali e di fatto, perchè esse devono essere la base da cui trarre principii atti a risolvere il quesito.

E date queste circostanze noi pensiamo che fino a che o il giudice, o il notaio o il pubblico funzionario in genere non abbia avuta — comunque — notizia *ufficiale*, dell'avvenuto passaggio della Corona, le sentenze, le ordi-

§ 62. — La « Legge Salica » è una compilazione di norme giuridiche, redatta probabilmente fra il 453 e il 486 ad uso dei giudici di centena dei Franchi Salii, cioè dei popoli stanziati lungo il fiume Yssel in Olanda. Una delle disposizioni di essa, e la più famosa, determina che in quanto alla proprietà fondiaria privata le donne erano escluse dalla successione, e questa devolvevasi tutta ai maschi in parti eguali fra loro.

Durante la controversia fra Edoardo III d'Inghilterra e Filippo VI di Valois per la successione al trono di Francia, cotesta disposizione generica della Legge Salica fu richiamata dai giuristi per la prima volta in ordine alla

nanze, i rogiti, gli atti qualsiasi del suo ufficio che egli è chiamato a compiere deve continuare ad intitolare al nome del presunto defunto sovrano.

Questo ci pare principio così esatto da non dovere sollevare dubbi in proposito.

Eppure così non tutti la pensano; e, quel che più monta, chi scrive ricorda, in pratica, soluzioni contrarie così che se la notizia portata, sia pure unanimemente, dalla stampa, fosse poi stata contraria al vero, si avrebbero avuti atti assolutamente *nulli* perchè intestati al nome di chi non è re, come lo Statuto (art. 68), ed i Codici di proc. civile e penale, la legge sul notariato, ecc. sanciscono.

*
*
*

Fin qui, dunque, la questione parrebbe essere semplice. Più grave, invece, si fa quando si tratta di vedere se le sentenze ed ordinanze munite di formula esecutiva al nome del re defunto, dovranno essere modificate sostituendo al nome surricordato quello del nuovo re. Distinguiamo, intanto, se l'esecuzione è incominciata o meno. Se non è incominciata le copie si rilasciano al nome del nuovo re, appena avuta notizia ufficiale dell'avvenuto passaggio della Corona: se, invece, è incominciata alcuni pensano che si debba procedere ad una rinnovazione delle copie intitolandole al nuovo re; o che si debba — per lo meno — eseguirvi un'annotazione in margine come si fece in Francia nel 1815 e nel 1848, al solo evidente scopo — aggiungiamo noi — di evitare altre spese alle parti.

La ragione addotta a scostegno di queste soluzioni (vale a dire: che il defunto sovrano, o il sovrano che più non impera, non può comandare) non ci convince. Per cui riteniamo sia logico concludere che non vi sia bisogno di procedere a rinnovazione di sorta di copie di sentenze od ordinanze od atti di qualsiasi genere legalmente intestati al re già imperante, la cui autorità, secondo noi, non può perdere quell'efficacia che aveva al momento in cui l'atto venne emanato. (Cfr. SAREDO, *Il passaggio della Corona*, n. 88-115; UGO, voce *Statuto* in « Digesto italiano » n. 58.

successione di diritto pubblico ; però, alterandone il genuino significato, le si diede il senso non solamente della esclusione delle donne, ma anche del passaggio della Corona secondo l'ordine della primogenitura. Da allora in poi l'espressione « legge salica » diventò una frase convenzionale, e così fu adoperata anche nel nostro Statuto, essendosi la dinastia di Savoia fin dal secolo XIII attenuta sempre al metodo dell'esclusione delle donne dalla successione al trono. È corsa fama di segreti maneggi favoriti dall'Austria, per indurre la dinastia di Savoia ad abbandonare la legge salica, allorchè, prevedendosi che il Re Vittorio Emanuele I ed il fratello di lui Carlo Felice sarebbero morti senza discendenti maschi, il trono avrebbe dovuto passare al ramo cadetto dei Savoia-Carignano, il cui rappresentante Carlo Alberto reputavasi troppo favorevole alle idee liberali ; quando invece ammessa la successione femminile, il trono sarebbe passato alla prima figlia di Vittorio Emanuele I, sposa al duca di Modena che apparteneva alla casa d'Austria (§ 1). Ma più recenti studi hanno sfatato la leggenda ⁽¹⁾ ; in ogni modo, alla morte del Re Carlo Felice successe appunto Carlo Alberto, l'autore del nostro Statuto. Il verbale dell'adunanza 17 febbraio 1848 del Consiglio di conferenza (§ 10) testimonia essersi fatto parola di tutto ciò discretamente nella compilazione dello Statuto medesimo :

Il ministro dell'interno partecipa al Re che il gabinetto ha cominciato ad occuparsi della compilazione dello statuto organico, e che il primo articolo che è stato messo in discussione è quello della successione al trono, che si è creduto dover lasciar regolare dalla legge Salica, secondo i principi fondamentali dello Stato ; — il che è stato approvato da Sua Maestà.

Ecco, in conclusione, le regole della successione al trono secondo il nostro diritto pubblico.

Venendo a mancare il Re, gli succede il figlio maschio primogenito. Se questo è premorto ovvero rinuncia lasciando posterità maschile, succede il primogenito di lui, nipote del Re cessante ; ovvero il nipote secondogenito se

(1) FERRERO. *Gli ultim' reati di Savoia*. — Torino, Casanova, 1889 capitolo III.

è pure mancato il primo: e così di seguito. Se invece il primogenito del Re è premorto o rinunzia senza lasciar figli maschi, succede il secondogenito del Re cessante: ovvero in mancanza, il primogenito di lui, e così via. Che se il Re manca senza lasciar figli nè nipoti maschi, gli succede il proprio fratello secondogenito; e se questo è premorto o rinunzia, il primogenito di lui, ecc. — In breve, la linea discendente ha sempre la preferenza su quella collaterale; i primogeniti escludono sempre gli ultrageniti; i maschi escludono a perpetuità le femmine e le discendenze di esse. Ove poi per estrema ipotesi non esistesse più alcun successibile entro il decimo grado della parentela civile, il popolo avviserebbe sovraneamente sul da fare; e bene si consigliò lo Statuto nostro a non spingere lo sguardo (come qualche altra costituzione aveva fatto) sino a un così estremo ed oscuro limite delle eventualità umane, tentando disciplinare una ipotesi che troppo sorpassa i termini del diritto.

Una ipotesi pressochè simile è quella che il Re, cessando lasci un figlio concepito ma non ancor nato. A tenore delle disposizioni che reggono la successione di diritto civile e che si applicano a quella di diritto pubblico in tutto ciò che non sia regolato con norme apposite, il figlio concepito ma non nato è pur compreso fra i chiamati all'eredità, e prende immediatamente il posto ereditario nel momento della sua nascita, a condizione tuttavia che nasca vitale. Tre costituzioni — l'Atto d'unione della Svezia e della Norvegia del 1815, la costituzione olandese del 1887 e quella serba del 1889 — contemplarono questa ipotesi risolvendola come ora si è detto.

In ogni caso, è regola costante di tutte le monarchie, che nessun diritto ereditario assiste i nati da unione illegittima: e dei varî plebisciti che unirono l'Italia, quelli delle provincie napoletane e delle siciliane vi si richiamarono espressamente (§ 15). Nè hanno alcun diritto i figli adottivi e crediamo anche i legittimati per rescritto del Principe; chè l'adozione o legittimazione sarebbero in sostanza una scelta del Re futuro, mentre l'ordine della suc-

cessione monarchica vuol essere inalterabilmente quello che *la legge* determina.

Si è poi sostenuto, che i plebisciti delle provincie ora dette avendo chiamato al trono Re Vittorio Emanuele II e *suoi* discendenti, nella ipotesi di estinzione totale della discendenza mascolina di lui non potrebbero succedere i discendenti del fratello, Ferdinando Duca di Genova, salvochè una apposita legge non li rendesse capaci. Ma questa opinione muove dal supposto che i plebisciti furono una votazione popolare dello Statuto per rivestirlo di una forza formale sua propria, quando invece non furono che un'affermazione tutta *politica* e d'altissimo valore *etico* della unità nazionale e del regime costituzionale monarchico. Essi non presero in considerazione lo Statuto se non come una esistente condizione di fatto, e quale era in Piemonte: nè del resto avrebbero potuto giuridicamente modificarlo in questa o in altra parte, se la loro formola non fu identica in tutte le provincie a prescindere anche dalla considerazione che le cittadinanze delle antiche provincie non concorsero punto nel voto. È pertanto nostra opinione, che i diritti successorii appartengono nel Regno d'Italia a tutti coloro i quali vi avrebbero avuto parte se fosse continuato il Regno di Sardegna.

Il diritto a succedere si può certo rinunziare, e la rinuncia può essere anche implicita e necessaria. Così allorché un Principe accetti una corona offertagli da un altro paese. Ciò, infatti, importerebbe perdita della cittadinanza italiana, ossia del sostrato necessario per potere occupare qualsiasi ufficio politico: e se non adducesse rinuncia ai diritti successorii in Italia, potrebbe in certe condizioni metter capo ad una unione personale fra il nostro Stato ed altro Stato estero, il che non può lasciarsi dipendere dalla volontà d'una persona per quanto elevata nella gerarchia sociale o in quella politica. Ma crediamo che, tacita o espressa, la rinuncia si possa revocare; bene inteso sempre anteriormente alla effettiva devoluzione della Corona sul capo del rinunziante, altrimenti si cadrebbe in quelle incertezze o soluzioni di continuità che la forma monar-

chica ha per proprio obbiettivo ed istituto d'impedire ed evitare. Il Principe Amedeo (secondogenito del Re Vittorio Emanuele II) con atto solenne del 4 dicembre 1870, comunicato al Senato il 26 gennaio 1871, accettò la Corona di Spagna, rinunciando quindi implicitamente ai suoi diritti successorii in Italia: ma avendo poscia abdicato al trono spagnuolo, con altro solenne atto del 13 marzo 1873, comunicato al Senato il dì seguente, dichiarò di « voler recuperare la cittadinanza italiana e gli annessi diritti civili e politici » secondo le prescrizioni del nostro Codice civile, e fu quindi ristorato nei diritti medesimi ⁽¹⁾.

Il Governo rappresentativo.

§ 63. — Se la funzione esecutiva che richiede opera minuta e continua può in certe condizioni politiche vedersi ritenuta dall'organo sovrano (ed abbiamo allora il Governo assoluto), a maggior ragione si può trovare conservata in esso la funzione legislativa che certamente richiede opera meno assidua. Nè soltanto nel regime assoluto, il cui carattere è la confusione di tutte le funzioni statuali in un solo organo, ma anche nel regime costituzionale; e non soltanto nello Stato monarchico, ma anche in quello aristocratico e persino nel democratico, può accadere che l'organo sovrano si distingua bensì dall'organismo esecutivo e dal giudiziario, ma non anche dal legislativo. Questo sistema, in cui l'organo sovrano esercita direttamente la funzione di dare le norme affidando ad altri le altre due funzioni statuali, chiamasi governo o regime *diritto*.

Fu detto nell'antichità e nel medio evo la forma degli Stati-città, estesi appena tanto che tutti i membri del corpo sovrano si potessero adunare in un luogo e intendere

(1) Per questo e pei precedenti paragrafi, vedi: SAREDO. *Il passaggio della corona nel diritto pubblico italiano*, II ediz., Roma, Soc. ed. laziale, 1900 — LESSONA. *Il Re nelle leggi italiane*, Torino, Roux, 1890 — MORELLI. *Il Re*, Bologna, Zanichelli, 1899 — e gli altri scritti citati copiosamente dal primo e dal terzo di questi autori.

la voce degli oratori e discutere; fu la forma degli Stati anche immensi, ove però la vita politica accentravasi nella sola città dominante ad esclusione delle provincie. E corrispondeva alle speciali condizioni di civiltà del suo tempo: quando importava assai più di avere leggi fisse anzichè di escogitar miglione nelle leggi, e la coscienza pubblica, poco incline a mutare, pregiava sopra ogni cosa il mantenimento delle consuetudini giuridiche tramandate attraverso i secoli; quando l'azione statale era poco estesa e poco intensa, e svolgevasi assai più come opera concreta di governo anzichè mediante determinazione di regole giuridiche; quando la Società era omogenea, e presentava povere democrazie caratterizzate da una relativa uguaglianza di fortune, o ricche aristocrazie ozianti a spese del lavoro degli schiavi o dei servi; quando infine, pel complesso delle condizioni sociali ed economiche i cittadini si trovavano in grado di trascorrere la vita fra le imprese guerresche e le riunioni politiche.

A tali condizioni rispondeva tale ordinamento della cosa pubblica. Mercè le radunanze periodiche di tutto il corpo degli uomini liberi, la scarsa legislazione riusciva condotta in piena armonia col livello intellettuale e morale del popolo; ogni importante disposizione era presa non a semplice maggioranza di voti, ma a pubblico clamore, quando cioè risultava evidente che una forte maggioranza erasi formata in un senso o nell'altro e con le sue grida soffocava la voce dei contrari; l'educazione e i costumi si tempravano per la costante partecipazione al reggimento politico; l'opinione pubblica, sostrato necessario di tutti i regimi, aveva il suo organo adatto e giuridicamente ordinato nel diretto complesso di tutti i valori sociali. Con questo sistema si ressero le minuscole repubbliche di Grecia ove si facevano le leggi e si dirigeva la politica nell'agora e nella pnice, e la grande repubblica romana, ove il popolo legiferava e sindacava nei comizi — i popoli germanici che Tacito ci fa ancora rivivere innanzi, radunati nella natia foresta, picchianti insieme le lance e gli scudi alle vibranti concioni dei capi, e i comuni italiani ove al suono

della campana maggiore i cittadini accorrevano premurosi all'arringo per deliberare delle cose pubbliche — l'aristocratica Venezia fino alla sua caduta, e i democratici cantoni svizzeri fino alla rivoluzione francese e taluni di essi fino al 1848. Oggi ancora in sei di quelle repubbliche elvetiche si conserva la periodica assemblea generale di tutti i cittadini ; ma per essere la Svizzera dal 1848 in poi uno Stato federale e non più una Confederazione di Stati, mal potrebbesi vedere un diretto esercizio di « sovranità » in quelle sopravvivenenti radunanze ⁽¹⁾.

§ 64. — Mutate le condizioni sociali, anche il sistema politico doveva in corrispondenza mutare. Il corpo sovrano non ha più il tempo nè l'inclinazione ad occuparsi ininterrottamente della cosa pubblica, ma deve attendere a lavorare e a produrre. Lo Stato si è fatto più complesso, ed ha intensificata ed estesa la sua azione. Le consuetudini hanno ceduto il passo alle leggi scritte, e cresce l'intensità dell'opera legislativa come cresce il bisogno, il desiderio di norme adatte per ciascun nuovo rapporto giuridico. Infine tutti i cittadini, da un capo all'altro del territorio, reclamano identico diritto a pesare sulla cosa pubblica. Raccolliersi da ogni parte in un luogo non è più possibile, nemmeno a lunghi periodi ; se anche si potesse, avremmo una calca in cui l'uno è ignoto all'altro, l'uno è estraneo all'altro per tradizioni, educazione, desideri, aspirazioni, interessi ; avremmo una folla inetta a legiferare e a sindacare efficacemente, insensibile alle responsabilità, indisciplinabile, tumultuaria, pronta ai rapidi guizzi delle passioni, ai voti subitanei e contraddittori. Per ragioni morali e materiali, intrinseche ed estrinseche, il principio della divisione del lavoro s'impone adunque come una necessità, alla quale non è più possibile sottrarsi. La funzione di discutere le leggi e di sindacare minutamente l'Esecutivo è trasferita quindi ad un apposito corpo composto delle

(1) RACIOPPI. *La Landesgemeinde del Cantone di Uri*. Nella « Rivista di Sociologia », anno II, Roma, 1895.

persone più adatte, in guisa che per qualità e per quantità meglio riesca al compito di dibattere, illuminarsi, accordarsi in una media corrispondente al sentire della coscienza pubblica.

In queste nuove condizioni di cose, il corpo sovrano più non conserva che la potestà di eleggere i membri di questo corpo apposito. E tale potestà esso esercita a brevi o non lunghi periodi, affinché, riconfermando o mutando con libera valutazione gl'individui, abbia il modo semplice e certo di tenerli a sè responsabili, e deferenti sempre al suo sovrano volere. Ma l'elezione, oltre all'essere il mezzo pratico di scegliere e istituire i più adatti, assume e spiega importanza ed efficacia di supremo controllo politico: imperocchè il corpo sovrano, col semplice fatto di istituire periodicamente coloro che legiferano e che sindacano il Governo, in realtà stringe in pugno e la legislazione e il Governo medesimo. Sorgono in tal modo le Camere legislative, i Parlamenti, le rappresentanze politiche: nasce il sistema *rappresentativo*.

Montesquieu facendo l'elogio del regime rappresentativo, scrisse che questo « bel sistema » era stato rinvenuto nei boschi della Germania. Ma il motto non regge alla critica, mentre dalle antiche radunanze degli uomini liberi di razza teutonica al primo spuntare delle rappresentanze moderne corsero meglio di dieci secoli, il che impedisce di collegare in filiazione immediata il regime rappresentativo a quel sistema che Tacito aveva popolarizzato a che del resto era comune a tutte le antiche aristocrazie e democrazie. D'altra parte, mal si vorrebbe riconoscere nel regime rappresentativo una invenzione o una peculiarità dell'Inghilterra, quando la storia ci dimostra che in alcuni luoghi esso apparve anche prima che fra gli anglo-sassoni. Questo regime, per ripetere una giusta frase del Romagnosi, non è di elezione, ma è di necessità: corrisponde a condizioni generali di tutti i popoli pervenuti a un certo atteggiamento sociale, a un certo grado di sviluppo storico e politico. Non è soltanto il succedaneo del regime diretto, ma ne è anche il correttivo: non ragioni materiali soltanto,

ma ragioni anche di bontà intrinseca, sostituirono dappertutto e in una stessa epoca e spontaneamente le organizzate rappresentanze agli incomposti comizii di popolo: perciocchè il gran pregio del sistema rappresentativo, come scrisse Macaulay, sta nel riunire i vantaggi del controllo popolare coi vantaggi della divisione del lavoro. Quando la sovranità trapassa da un singolo individuo ad un gruppo, più l'organo sovrano diviene complesso e meno riesce adatto all'opera tecnica di fare le leggi e all'opera diurna di controllare i suoi agenti con meditata continuità di propositi. Questi uffici allora risultano meglio condotti da una rappresentanza, da un corpo meno numeroso e più scelto: mentre al corpo sovrano (aristocratico o democratico) è sufficiente un controllo supremo, in forza del quale intervenendo a brevi periodi per confermare, riprovare, correggere, prescrivere una nuova rotta, esso mantiene la condotta della cosa pubblica in piena armonia coi sentimenti generali e coi suoi sovrani voleri. Invero i Parlamenti non sono istituiti per governare; perciocchè all'azione rapida, varia, ininterrotta, responsabile, corrispondono assai meglio agenti singoli anzichè numerosi consessi. Ma sono istituiti a dare le norme giuridiche in luogo del corpo sovrano e la loro origine elettiva e la conseguente loro varia composizione li rendono singolarmente adatti ad ascoltare tutte le voci, a ponderar tutti gli interessi, a graduarli, a far trionfare gli uni col minore possibile sacrificio degli altri, a cogliere e fermare il giusto mezzo, a condurre la legislazione in correlazione costante con la coscienza pubblica. E sono altresì istituiti a controllare l'Esecutivo in luogo del corpo sovrano che non potrebbe intensamente attendervi: e la loro composizione ed origine li rendono del pari adattissimi anche a questo compito, consistente nel mantenere l'azione dell'Esecutivo in corrispondenza ininterrotta con l'opinione pubblica.

L'organizzazione politica poi raggiunge la sua piena maturità ed è quale richiedono manifestamente le condizioni dell'epoca nostra, allorchè il regime rappresentativo si accoppia al regime costituzionale rafforzandolo e rice-

vendone forza. Allora l'organo esecutivo, istituito dal sovrano per operare e provvedere al concreto raggiungimento dei fini statuali, riceve norme dal corpo legislativo, istituito dal sovrano medesimo a propria imagine e similitudine, - e se nella sua azione esorbita dai limiti giuridici, un organismo giudiziario indipendente lo costringe a rientrarvi; se pur rimanendo nei limiti giuridici opera in disformità della coscienza nazionale, lo stesso corpo legislativo in rappresentanza del sovrano interviene a correggerlo e prescrivergli altro indirizzo. Le leggi, fatte da un organo in connessione diretta col popolo risultano buone, e vogliamo intendere corrispondenti alla coscienza pubblica; l'esecuzione ed applicazione di esse svolgesi parimente in armonia con la coscienza nazionale, perchè l'Esecutivo riman sottoposto a un sindacato giuridico e ad un sindacato politico sgorgante dall'anima stessa del popolo. Il sistema costituzionale ci assicura la conformità dell'azione esecutiva alla norma legislativa per mezzo d'indipendenti controlli giuridici; garentisce la *legalità*; impedisce le violazioni dei limiti nell'attività dell'Esecutivo; - il sistema rappresentativo a sua volta ci assicura che le norme sieno quali il pubblico desidera; garentisce la *convenienza* delle azioni legali, impedisce gli abusi nell'attività dell'Esecutivo medesimo; - l'uno e l'altro insieme assicurano l'accordo costante, compiuto, indefettibile, tra il popolo e il suo Governo. Mercè l'intima compenetrazione del sistema costituzionale col sistema rappresentativo, l'opinione pubblica, che in tutti gli ordinamenti è sempre il gran bilanciante dell'intera macchina o piuttosto lo spirito vitale dell'intero organismo, assurge ad istituzione di Stato, con organi legali, costituiti giuridicamente. Ed una sana atmosfera di pubblicità involge tutta l'azione statale: l'Esecutivo deve operare alla luce del sole, sotto l'occhio vigile del Parlamento; questo, alla luce del sole e sotto l'occhio vigile del sovrano, anzi dell'intero popolo; stampa, riunioni, associazioni, petizioni, ordinamento dei partiti politici, influenze diverse dell'opinione pubblica, rafforzano sempre più il controllo del corpo elettorale sulla sua rappresentanza e

quindi anche sul Governo; la stessa amministrazione della giustizia s'apre agli sguardi di tutti e nel sindacato dell'opinione pubblica rinviene la più efficace difesa contro i travimenti e le insidie; cosicchè mentre dalla legge rimangono impediti gli arbitrii, dalla pubblicità rimangono impediti anche gli atti riprovevoli che la legge non riesce a colpire.

§ 65. — Le origini del sistema rappresentativo si collegano intimamente al sistema feudale. Ebbe questo per carattere e per principio giuridico l'unione della sovranità con la proprietà fondiaria, in guisa che ogni proprietario di feudi, perchè tale e in quanto tale, era il sovrano e il signore degli uomini che nei feudi vivevano. Lo Stato apparve come una confederazione di Principi indipendenti e assoluti; ciascuno di questi nel proprio feudo faceva leggi, governava, rendeva giustizia, levava imposte e spendeva senza dover rendere conto ad altri; e solo era astretto verso il Re o verso il barone che gli aveva concesso il feudo, a pagare certi diritti ed a prestare determinati servizi militari nelle circostanze ben precisate e determinate dalla legge feudale. In tali condizioni, il Re non era che il feudatario più potente e preminente del Regno, colui che aveva investito delle proprietà i baroni maggiori, i quali a loro volta investivano di parte delle loro proprietà altri baroni minori. Sovrano al pari di ogni più modesto feudatario entro le terre proprie, fuori di queste il Re non aveva altra potestà sui baroni se non quella di esigere gli « aiuti feudali » nei casi previsti dalle leggi e dalle consuetudini, alla stessa guisa che i baroni non potevano pretendere se non gli stessi aiuti feudali dai rispettivi dipendenti.

Data una tale organizzazione economica e politica, il diritto pubblico non era e non poteva essere che la risultante e il riflesso dei rapporti patrimoniali di diritto privato: il Re, limitato come proprietario, non poteva non essere limitato anche nei suoi poteri politici, e da tali limitazioni dovevano lentamente sgorgare così la forma costi-

tuzionale come quella rappresentativa. Ed ecco in qual modo. Il Re possedeva permanenti fonti di reddito nei suoi larghi domini e nelle contribuzioni che i feudatari gli dovevano, e con queste entrate ordinarie egli provvedeva ai rudimentali bisogni della cosa pubblica, ch'erano poi tutt'uno coi suoi personali bisogni ed interessi. Quando però gli si rendeva necessario di raccogliere maggiori somme per corrispondere a qualche straordinaria emergenza intensificando straordinariamente alcuno dei normali servizi, egli non poteva a proprio beneplacito accrescere il tasso delle prestazioni, o avvicinarne le epoche, o peggio ancora istituire prestazioni nuove; e però non aveva altra alternativa che o ricorrere a privati prestiti, o richiedere il dippiù al buon volere dei baroni laici ed ecclesiastici, promettendo loro in cambio una partecipazione agli utili delle divise imprese o rivestendoli di nuovi onori e privilegi. In breve l'amministrazione ordinaria aveva schietto carattere d'economia privata; le imposte straordinarie avevano stretto carattere consensuale, e perciò si chiamavano *benevolenze, aiuti, sussidi*.

Per ottenere questi maggiori sussidi, due vie si presentavano al principe: o sollecitare singolarmente i ricchi a concederli, ovvero chiamarli al proprio cospetto per intendersi in un generale colloquio. Gli antichi storici d'Inghilterra attestano che un tempo seguivasi il primo di detti metodi, il quale anzi sopravvisse per qualche tempo anche quando l'altro avea già cominciato a far le sue prove; e così vi ha memorie di un certo John Kirkby, che nel giugno 1282 fu inviato dal Re Edoardo I nelle contee e nei borghi per sollecitare uno straordinario contributo. Ma era senza dubbio un sistema lento ed anche poco efficace, per la difficoltà di persuadere i contribuenti ad uno ad uno od a piccoli gruppi. D'altra parte, il Re feudale già usava circondarsi periodicamente dei suoi maggiori baroni, sia per averne consiglio in quelle gravi deliberazioni che non avrebbe poi potuto eseguire senza il loro appoggio e concorso, sia per amministrare la giustizia fra i nobili in forza del caratteristico principio che ciascuno doveva essere giudicato

dai proprî pari, sia infine per lusingarli nell'amor proprio tra gli splendori della Corte e ringagliardirne la fedeltà evitando defezioni e congiure. Quindi si presentò preferibile il secondo metodo, quello cioè delle radunanze periodiche dei baroni maggiori anche per sollecitarne ed ottenerne i sussidî straordinari; nè molti anni passarono, che il bisogno sempre più frequente di raccogliere moneta per le continue guerre che fecero così tormentata quell'epoca, suggerì d'allargare le convocazioni anche ai baroni minori; ed infine anche alle comunità degli uomini liberi, cioè non nobili nè dipendenti da nobili, allorquando la ricchezza mobile si fu affermata accanto a quella fondiaria e la borghesia apparve ai cupidi occhi regii come una nuova forza da sfruttare materialmente e moralmente. E poichè questi ultimi non avrebbero potuto accorrere in massa alle assise indette dal principe, si dovette per necessità farveli intervenire col mezzo di rappresentanti, procuratori, delegati, deputati.

Nacquero in tal guisa, agli albori del secolo XII, le prime assemblee rappresentative, in cui tutto il popolo potea dirsi presente o nelle persone dei procuratori appositi o nelle persone dei rispettivi feudatari che naturalmente rappresentavano e tutelavano nei propri interessi quelli dei rispettivi soggetti. Dapprima se ne ebbero in Napoli e in Sicilia nel 1129, in Portogallo nel 1143, in Aragona nel 1162 e in Castiglia nel 1169; poscia in Germania nel 1255, in Inghilterra nel 1264, in Piemonte nel 1286; più tardi in Francia nel 1302 e in Sardegna nel 1355, onde ad un'epoca quasi identica tutta l'Europa occidentale ne fu ricoperta. In alcuni paesi si dissero Parlamenti, in altri Diete, Cortes, Stati Generali; e si composero di Bracci, Ordini, Stati, Stamenti, in corrispondenza alle divisioni della società medioevale —: qui due soli classi, la nobiltà e la borghesia; tre altrove, e fu il caso più frequente, aggiungendovisi i baroni ecclesiastici; nell'Aragona quattro, computandosi a parte la nobiltà inferiore; quattro pure nella Svezia fino al 1865, per la presenza dei rurali o contadini; in Inghilterra persino cinque, ossia baroni laici e baroni ecclesia-

stici che intervénivano per diritto proprio, e rappresentanti elettivi del clero minore, delle contee, e delle città. Ma dappertutto quelle prime assemblee non nacquero come espressione del corpo sovrano quali dovevano divenire all'epoca nostra, perchè la sovranità giuridicamente apparteneva ai singoli baroni ed al Principe. Non nacquero come organi legislativi nè come controlli sull'Esecutivo quali sono oggi divenuti, perchè legislatore era il Re, ed a lui solo rispondevano come ad assoluto signore i suoi ministri ed agenti. Nacquero invece quali modesti organi finanziari — « macchine da batter moneta » come disse il Balbo — onde il parteciparvi incominciò con l'essere un onere che si cercava di sfuggire qual preludio di nuovi balzelli; non fu un onore o un diritto ambito dal popolo; e nemmeno apparvero quali organi della finanza ordinaria, chè il Re avea diritto proprio alle entrate feudali e le incassava e spendeva liberamente, bensì e solo per la concessione degli straordinari sussidii, e perciò non venivano convocate che saltuariamente, a notevoli intervalli, quando non vi sarebbe stato altro mezzo di provvedere ai bisogni dell'erario regio.

§ 66. — Nel corso dei tempi, e sotto l'influenza di nuove condizioni economiche e politiche, quelle prime assemblee dovevano trasformarsi o sparire.

E infatti sparvero dappertutto (meno che in Inghilterra) dopo una vita che fu una decadenza continua, per il motivo che nel continente europeo la ragione storica addusse all'accrescimento progressivo dell'autorità regia, fino allo stabilirsi delle grandi monarchie assolute del secolo XVII. Convocate a mero beneplacito del Principe quando egli non potea farne a meno — radunate a lunghe distanze di tempo e per pochi dì, spesso per poche ore soltanto — non poterono acquistare coscienza della propria forza, nè temersi a maggiori cose nel diuturno esercizio delle loro ancorchè modeste attribuzioni. Composte poi di elementi discordi, opposti l'uno all'altro, miranti ciascuno di accrescere egoisticamente la propria potenza, non poterono nemmeno assurgere ad un'azione collettiva e capace di bilan-

ciare la potenza regia. Quindi la Corona ebbe facile gioco; ed appoggiandosi ora agli uni contro agli altri, ora a questi contro quelli, tutti gli Ordini indebolì, giungendo finalmente a svincolarsi dal bisogno di convocarli quando ebbe ottenuto dalla loro ignavia e imprevidenza la permanente facoltà di mettere imposte senza l'adesione di coloro che le dovevano pagare.

Solo in Inghilterra esse riuscirono a rafforzarsi quasi di continuo, pervenendo in ultimo attraverso un non interrotto sviluppo di sei secoli, fino all'aspetto e alla potenza che sono proprî dei Parlamenti moderni al che giovò la debolezza personale di molti Principi, la maggior frequenza delle convocazioni, e in ispecie l'accordo costante fra le varie classi del popolo, che procedettero sempre di conserva nell'opporli all'accrescimento delle potestà della Corona. Nel seguito di lotte memorabili contro i Re Plantageneti di ostinate resistenze contro i Re Tudor, di fierissime opposizioni contro i Re Stuardi, le assemblee inglesi riuscirono a trasformare le modeste attribuzioni iniziali in funzione legislativa e in funzione di controllo finanziario e politico sul Governo, e riuscirono a trasformare sè stesse in organo e rappresentanza diretta del corpo sovrano.

Dal loro unico ufficio di concedere o lesinare i sussidi straordinari, esse trassero lentamente e in linea di semplice fatto, l'uso di porgere al Re *petizioni* per richiederli l'uno o l'altro miglioramento legislativo in occasione e in cambio dei donativi ed aiuti; e il monarca, pur non avendo obbligo giuridico di tenerne calcolo, dovè il più delle volte accoglierle, per propiziarsi i richiedenti e indurli a votare più liberali sussidii. Poi si constatò che sovente il Re prometteva di appagare i desiderii dell'assemblea, ma ricevuti i sussidii e sciolta la convocazione, o dimenticava affatto la promessa, ovvero ne teneva conto in piccolissima parte. Ed allora l'assemblea, cresciuta frattanto in potenza per altre cause concomitanti, venne a pretendere ed ottenne che ogni sua petizione, se accettata, dovesse essere tramutata in legge dal Re pria che il Parlamento si sciogliesse, e senza che il Re potesse introdurre mutazioni. Così, nel

corso del secolo xv, il potere legislativo in Inghilterra venne a spostarsi dalla Corona nella rappresentanza del popolo. Parallellamente nella materia finanziaria fu mantenuto sempre rigido e incrollabile il principio che la Corona non potesse stabilire o riscuotere imposte senza il pieno consenso della rappresentanza dei contribuenti; il che assicurò la convocazione periodica della rappresentanza medesima. E questa poi, rafforzandosi, pervenne ad assicurarsi il diritto non pure di concedere le sole imposte straordinarie, ma tutte le imposte; nè solo di concederle, ma anche di determinare gli scopi a cui ciascuna somma avrebbe dovuto servire; donde infine sgorgava qual naturale conseguenza il diritto di controllare se la spesa erasi attenuta realmente alle condizioni prefisse. Quindi il Parlamento si assicurò anche il diritto implicito di sindacare la condotta generale della cosa pubblica, perfezionando un'attività che aveva sperimentata per la prima volta fin dal 1376, cioè la solenne accusa contro i ministri della Corona che non procedessero d'accordo con le leggi e coi sentimenti nazionali; onde apparve chiara e innegabile la verità del proverbio costituzionale d'Inghilterra, che chi ha in mano i cordoni della borsa ha impugnatò le redini dello Stato.

È mentre le funzioni si trasformavano verso un così alto segno, anche l'organo veniva assumendo un nuovo carattere. Fra il 1327 e il 1337 l'assemblea si distingueva in due corpi o Camere: da una parte i Lordi, cioè i baroni temporali e spirituali che vi accedevano per diritto proprio, come signori di feudi; dall'altra i Comuni, cioè le genti comuni, i rappresentanti del terzo Stato, che vi accedevano per elezione e delegazione dei minori contribuenti (§ 79). Non più, dunque, votazioni separate dei sussidi per parte dei diversi Ordini; ma funzione legislativa esercitata da due assemblee, discutenti e votanti successivamente ogni proposta. È quindi anche distinzione organica della funzione di sindacare i ministri, in guisa che la Camera popolare pronunziasse l'accusa in nome della turbata coscienza pubblica e quella dei nobili ne sentenziasse; donde, nelle epoche a noi più prossime, la potestà esclusivamente eser-

citata dalla Camera popolare, di costringere alle dimissioni i ministri che non riescono a contentarla.

Delle quali cose avremo occasione di trattare più particolarmente a proposito dei diversi istituti del nostro diritto pubblico.

Così, spostandosi la sovranità dal Re all'aristocrazia e più tardi da questa alla democrazia, la primitiva assemblea che il Re convocava per piatirne aiuti e sussidî, diventava la rappresentanza del corpo sovrano, e in nome di questo poneva leggi anche al Re depositario dell'Esecutivo, e ne controllava l'opera in persona dei suoi ministri. Lentamente ma sicuramente il Governo diveniva costituzionale e rappresentativo, pur continuando ad essere monarchico. Non è dunque gloria degli anglosassoni di avere inventato questo regime, bensì è loro gloria di averlo perfezionato e conservato mentre altrove declinava e spegnevasi. Laonde i popoli d'Europa risvegliati dalla rivoluzione francese, non trovando più in loro stessi il filo della domestica tradizione interrotta, dovettero rivolgersi all'Inghilterra come a modello, e da questa imitare le forme del regime libero.

Art. 3.

Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati.

SOMMARIO.

Il potere legislativo.

§ 67. La legge: forma e contenuto. — § 68. Forza formale della legge. — § 69. Delegazioni legislative. — § 70. Ratifiche. — § 71. Contenuto della legge: le leggi-norma. — § 72. Le leggi-provvedimento. — § 73. Le leggi-controllo.

Le modificazioni allo Statuto.

§ 74. L'onnipotenza parlamentare in Inghilterra e in Francia. — § 75. In Italia (*n*). — § 76. Com'essa corrisponda alle nostre condizioni giuridiche e politiche. — § 77. Come non sia teoricamente ottima. — § 78. Quale sia il metodo logicamente preferibile.

L'organo legislativo.

§ 79. Sua composizione. — § 80. Sistema bicamerale. — § 81. Denominazione delle assemblee politiche. — § 82. Partecipazione del Re al Legislativo.

Il potere legislativo.

§ 67. — La carta francese del 1814 dichiarava nell'articolo 15:

La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des députés des départements.

La costituzione francese del '1830 riprodusse l'articolo medesimo col n. 14, solo abbreviando il nome della seconda assemblea in quello di « Camera dei deputati ». La costituzione belga nel 1831 disse all'articolo 26:

Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat.

Questi i modelli che il costituente piemontese imitò nella redazione del presente articolo; il quale, proposto nel

Consiglio di conferenza del 7 febbraio 1848 (§ 8) vi fu « adottato all'unanimità » e dopo aver figurato col n. 6 nel proclama del dì successivo (§ 9), passò integro nel testo dello Statuto, perfino conservandovi la dizione « sarà esercitato » che meglio avrebbe potuto essere ridotta al tempo presente, come si fece in quasi tutti gli articoli e come è preferibile nel linguaggio delle leggi.

L'espressione « potere legislativo » si adopera promiscuamente per designare la *funzione* di dare le norme giuridiche, e l'*organo* che fa le leggi (§§ 52 e 54): in quest'articolo è adoperata nel senso di funzione. Ma da quest'articolo scaturiscono due ben distinti concetti: la funzione di dare le *norme giuridiche* spetta collettivamente al Re e alle due Camere — le dichiarazioni di volontà statuale emananti dal Re e dalle due Camere collettivamente, sono *leggi*.

Ora, questi due concetti non coincidono punto fra loro; dappoichè, secondo esponemmo al § 57, la divisione dei poteri in regime costituzionale non va inteso nel senso che tutte le norme e solo le norme spettino all'organo legislativo, tutti i provvedimenti e solo i provvedimenti all'organo giudiziario. Il vero è che ogni potere-organo esercita principalmente la funzione che gli dà il nome, ma sussidiariamente esercita anche una parte delle altre funzioni; in ogni caso però adoperando sempre quella forma che gli è propria. Quindi l'organo legislativo ha per suo ufficio precipuo di emanare le norme, non senza lasciarne una minor parte all'organo esecutivo come si dirà nel commento all'articolo 6; inoltre adempie anche l'ufficio di dare certi provvedimenti, e quello altresì di esercitare certi controlli sul Governo. Ma, sia che faccia l'una cosa o l'altra, esso esprime ogni sua volontà sempre in forma di legge.

Indi la necessità di distinguere, studiando la legge e dal punto di vista della sua *forma* e da quello del suo *contenuto* ⁽¹⁾. Incominciamo dalla prima di coteste indagini.

(1) CODACCI-PISANELLI. *Legge e regolamento*. — CAMMEO. *Delle manifestazioni della volontà dello Stato*. — FILOMUSI-GUELFI. *Enciclopedia giuridica*, § 24 - con l'ampia bibliografia indicata da questi autori. — V. inoltre MORELLI. *La funzione legislativa*. Bologna, ZANICHELLI 1893.

§ 68. — La legge, pel solo fatto d'essere la forma specifica in cui si manifestano le volontà statuali per mezzo dell'organo legislativo e indipendentemente dal suo contenuto, possiede questa « forza formale » — che non può essere mutata se non da un'altra legge, ossia da un'altra espressione di volontà emanante dallo stesso organo e nella medesima forma. Mentre dunque una legge, sol perchè tale, ha virtù d'influire sulle leggi anteriormente emanate, non può poi essa stessa ricevere mutamenti nè per decreto del Governo, nè per sentenza del giudice, nè per volontà del privato individuo.

Consegue da ciò in primo luogo, che solo una legge può *abrogare* la legge anteriore. Dice in proposito l'articolo 5 delle disposizioni premesse al nostro Codice civile:

Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa dal legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni con le precedenti o perchè la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

Più in particolare il legislatore può prevedere e prescrivere nella stessa legge il tempo della sua futura cessazione ed abrogazione, ovvero può addivenire a quest'ultima posteriormente e mediante altra legge. Nel primo caso, abbiamo le leggi temporanee; nel secondo, abbiamo le tre ipotesi configurate dal Codice al riferito articolo, che si riassumono nell'abrogazione espressa e in quella tacita. Cosicchè la legge o nasce portando in sè medesima il termine della propria durata, ovvero nasce con la virtù intima d'imperare a termine indefinito sino a quando ne intervenga l'abrogazione. E le leggi temporanee è naturale che non possano poi essere *prorogate*, non possano rivivere dopo il termine di loro scadenza, se non parimenti in forza di altra legge.

In secondo luogo, se l'abrogare una legge sostituendovi o non sostituendovi una legge nuova è competenza esclusiva del Legislativo, anche a questo esclusivamente apparterrà il *modificare* le leggi, ossia sostituirle in parte, lasciandole per il resto sussistere.

In terzo luogo, e per le stesse considerazioni, anche al Legislativo appartiene *l'interpetrare* in modo autentico le leggi, ossia il dichiarare con atto posteriore e per tutti obbligatorio, quello che aveva inteso ordinare e non riuscì a chiarire esattamente con l'atto suo primo.

In quarto luogo, e sempre pel motivo medesimo, a lui solo appartiene anche il *derogare* ad una legge, ossia il provvedere in un dato caso contrariamente alle disposizioni che anche in vista di quel caso la legge-norma avea precedentemente ordinato.

E finalmente al solo Legislativo appartiene il *sospendere* l'imperio di alcuna legge o il *dispensarne*. La sospensione è negazione temporanea di una legge, a beneficio o a danno di tutti o di una parte o categoria o classe della cittadinanza. La dispensa è negazione definitiva di una legge a beneficio di un singolo o di un caso singolo, e quindi a danno di coloro che nella legge possedevano qualche determinato dritto o guarentigia. L'una e l'altra provvisione appaiono come atti negativi, i quali però contengono ed implicano un atto positivo, cioè la creazione di nuove regole di dritto. La sospensione o la dispensa si possono rivolgere a liberare da limiti e doveri giuridici o i cittadini, o il Governo: se liberano i cittadini, si traducono in un divieto al Governo o ai terzi di pretendere l'obbedienza alla legge sospesa, ed al Giudiziario d'imporla; — se liberano il Governo, si traducono in un rifiuto ai cittadini di poter ricorrere al Giudiziario per ottenere tutela contro l'azione del Governo, e in un divieto al Giudiziario di tener obbligato quest'ultimo all'osservanza dei limiti che gli erano stati imposti dalla legge sospesa. Cosicchè una sospensione di leggi limitatrici dell'Esecutivo, ammonta ad una vera e propria attribuzione temporanea di poteri straordinari a quest'ultimo. E la sospensione, essendo temporanea, dura o pel periodo indicato dalla legge stessa, ovvero fino a che una nuova legge non la faccia cessare.

Applicazione di tutto ciò, sono gli articoli 6 e 73 del nostro Statuto; di cui il primo fa divieto all'Esecutivo, il secondo al Giudiziario, di sconoscere nell'esercizio delle ri-

spettive competenze le competenze proprie del Legislativo. Solo la legge può abrogare, modificare, prorogare, sospendere una legge, o derogarvi, o dispensarne, o interpretarla in modo per tutti obbligatorio.

§ 69. — Senonchè una legge la quale modifica un precedente stato di dritto, importa due distinte determinazioni di volontà: ossia la negazione della forza obbligante della legge antica, e la sostituzione d'una nuova disposizione obbligatoria. Entrambe sono competenza dell'organo legislativo, e di solito vengono esplicate da questo con unico atto, con una legge nuova; non di meno il Legislativo può talvolta consigliarsi a scindere i due momenti, e dichiarando esso medesimo la necessità di far cessare la forza formale di determinate disposizioni legislative, scaricare contemporaneamente sull'organo esecutivo il compito di sostituire a quelle un nuovo stato di dritto. Si hanno allora le *Leggi di delegazione*; in obbedienza alle quali il Governo prende ad esercitare un ufficio non suo, tuttavia esercitandolo nella forma che ad esso è propria, cioè mediante *decreti*, che in questo caso diconsi *legislativi* pel duplice carattere che rivestono, di essere formalmente atti del Governo e sostanzialmente atti del Parlamento.

In teoria è discutibile se questo sistema meriti di passare senza censura. Le norme regolatrici della competenza dei vari organi costituzionali non creano dritti subiettivi in questi organi, ma funzioni nel pubblico interesse: e quando la costituzione distribuisce in una determinata guisa le attribuzioni fra gli organi statuali, non può alcuno di questi nè appropriarsi quelle altrui, nè delegare altrui quelle proprie. Lo Statuto ha creato per le leggi un organismo apposito, composto in una certa guisa da riuscire particolarmente adatto all'ufficio d'interprete della coscienza nazionale; ed a questo organismo ha prescritto svariate regole, che debbono essere, e sono infatti, la guarentigia del miglior adempimento dell'ufficio affidatogli. Come può dunque esso rimettere il proprio compito ad altro organo, che, istituito per altri uffici, è per ciò stesso meno rispon-

dente a quello di fare le leggi? — Nè vale il dire che l'organo legislativo non possiede già una potestà delegata, inquischè non può ad esso applicarsi la nota massima *delegatus delegare non potest*; perciocchè uno solo è quegli che nello Stato ha podestà originaria, il corpo sovrano, mentre anche l'organo legislativo ha ben determinati dal sovrano medesimo i modi e i limiti della sua attività, nella legge fondamentale del Regno. E nemmeno vale il dire che anche nel caso di delegazione è pur sempre l'organo legislativo quello che fa la legge abrogatrice del diritto esistente, solo rimettendosi all'Esecutivo pel contenuto di essa come ben se ne potrebbe rimettere ad una propria Commissione tecnica: dappoichè è assai diverso il caso di una legge preparata da un corpo tecnico ma poi discussa ed approvata e fatta legge dall'organo legislativo con tutte le garanzie che gli son proprie, dal caso d'una legge ordinata genericamente da quest'ultimo ma preparata in segreto dal Governo.

Tuttavia, comunque su di ciò si pensi teoricamente, egli è certo che nel diritto positivo italiano le delegazioni legislative non si possono dire illegali. Invero, lo Statuto nostro non è legge superiore alle leggi (§ 75); cosicchè ogni legge di delegazione ha la forza giuridica di una deroga alla disposizione statutaria per cui le leggi debbono essere fatte dall'organo legislativo e non da altri. È però, a misura che la nostra pratica ha reso più visibile il carattere scarsamente obbligatorio dello Statuto per le Camere, la giurisprudenza si è venuta sempre meglio affermando in sostegno della perfetta costituzionalità delle delegazioni legislative. La Corte d'appello di Genova, con sentenza 14 luglio 1856 in causa « Preti Filippini e Cassa Ecclesiastica » non avea dubitato di negare; e sebbene la Cassazione torinese, con sentenza 30 marzo 1857, avesse annullata quella pronunzia, la Corte d'appello di Casale nel 26 giugno dello stesso anno, in sede di rinvio, trovava ancora di dover confermare il responso di quella di Genova. Intervenne però nel 1° marzo 1858 una nuova sentenza della Cassazione torinese a camere riunite, la quale riaffermò la costituzionalità delle delegazioni, iniziando una giurisprudenza

che può dirsi ormai pacifica. Quindi le obiezioni teoriche non possono ad altro valere in Italia, se non per trarne argomento a far voti che non si ricorra con troppa frequenza e con troppa spensieratezza alle leggi di delegazione. Possono invero esservi casi in cui esse chiariscono opportunissime: come quando si prevede la necessità di certi provvedimenti legislativi in epoche nelle quali il Parlamento non suole essere riunito, o si prevede l'urgenza di certi altri al momento medesimo in cui le Camere si prorogano, o trattasi d'opere troppo ponderose le quali assorbirebbero l'intera attività delle Camere a danno degli altri loro compiti, o troppo nuove o minuziose da richiedere specialissime indagini o cognizioni tecniche. Ma d'altra parte, data la comodità di ricorrere a leggi di delegazione, e dato il sistema del governo parlamentare per cui la Camera preferisce occuparsi assai più in atti di sindacato politico anzichè in lavori legislativi e per è tratta a confidare con materna indulgenza nell'opera del Gabinetto suo figlio di predilezione, facilmente può trasmodarsi dall'uso all'abuso, ed a questo è necessario fare argine.

Le leggi di delegazione contengono adunque due termini: negazione della forza formale di determinate leggi — ordine al Governo d'emanare nuove disposizioni che al momento della loro entrata in vigore abrogheranno le precedenti. Se fossero soltanto negazione della forza formale di determinate leggi, dovrebbero dirsi leggi d'*abrogazione*. Se fossero semplice sospensione della forza formale di determinate leggi, sarebbero leggi di *poteri straordinari*, cioè leggi autorizzanti l'Esecutivo ad *operare* fuori dei limiti ordinari, ma non ad emanare nuove e stabili *norme* in sostituzione di altre precedenti. Che se poi contengono insieme autorizzazione ad operare e a dar norme oltre i limiti di legge, si dicono leggi di *pieni poteri*: e sotto l'imperio dello Statuto ne avemmo tre, in coincidenza con le tre guerre nazionali — legge 2 agosto 1848, n. 759; legge 25 aprile 1859, n. 3345; legge 28 giugno 1866, n. 2987.

Carattere specifico delle delegazioni è di essere sempre temporanee; chè in caso opposto si tratterebbe di leggi

contenenti riordinamento e conferimento di competenze. Ma il periodo di loro validità può essere vario. Alcune deferiscono all'Esecutivo il compito di emanare una legge specifica, e in questo caso la loro efficacia vien meno precisamente nell'istante in cui l'Esecutivo adempie l'ordine ricevuto, emanando le norme commessegli. Altre, nel deferirgli l'incarico, gli assegnano un periodo determinato; e quindi la loro validità permane per tutta la durata del periodo prefisso. Altre, infine, gli delegano qualche facoltà discrezionale e straordinaria, da esercitarsi però in tempi e condizioni predeterminate e rinascenti, e sarebbe come se ad ogni avvicinarsi di quel tempo o di quelle condizioni il Parlamento provvedesse di volta in volta con un'apposita legge di delegazione. Quest'ultima specie è detta da taluni « delegazione permanente » in contrapposto alle due designate prima, che sarebbero « temporanee »: ma il vero è che tutte le delegazioni sono temporanee, mentre non già il potere delegato, ma la legge che lo delega, può talvolta indefinitamente durare.

Le leggi di delegazione possono inoltre portare qualche condizione, che l'Esecutivo debba adempiere o nell'eseguire il mandato, o dopo averlo eseguito: ovvero possono non contenere alcuna condizione, oltre i limiti di tempo e di materia. Si distinguono perciò in *condizionate* e *incondizionate*.

È condizione da adempirsi nella esecuzione stessa dell'incarico, l'ottenere il previo avviso di un corpo o collegio speciale — o la previa deliberazione conforme d'una commissione parlamentare appositamente istituita — o l'assumere a base necessaria un progetto già presentato alle Camere, e da queste già discusso nelle sue grandi linee. Quest'ultima fu la condizione apposta nella emanazione dei Codici: e si veggano le leggi di delegazione 2 aprile 1865, n. 2215, pei Codici civile, commerciale, di procedura, ecc.; 2 aprile 1882, n. 681, pel nuovo Codice di commercio; 22 novembre 1888, n. 5801, pel nuovo Codice penale.

È condizione da adempirsi dopo, la presentazione del decreto legislativo alle Camere acciocchè venga convalidato per legge (§ 73).

Esposti qui i principii concernenti le leggi di delegazione, rimandiamo ai §§ 145-146 la trattazione dei decreti legislativi che di quelle sono l'esplicazione e la conseguenza.

§ 70. — Ma oltrechè per volere del Legislativo mediante le delegazioni, il canone costituzionale del rispetto dovuto alla forza formale delle leggi può essere talvolta offeso dall'Esecutivo: dappoichè in certi casi che non dovrebbero mai avvenire, eppure in pratica avvengono, l'Esecutivo, spinto da necessità vera o supposta, si arroga arbitrariamente la pretesa di dare disposizioni contrarie alle leggi. Noi dimostriamo all'articolo 6 come in luogo propizio, che siffatta pretesa è da condannarsi nel modo più assoluto e perentorio. Pure, se ad onta dei principii più gelosi del sistema costituzionale il Governo addiviene ad uno di cotesti atti e disconosce la forza formale della legge, egli è certo che il Legislativo dovrà intervenire al più presto possibile, e per un duplice scopo. In primo luogo, per sanare (ove lo creda opportuno) la violazione dell'ordine giuridico, e fare, benchè tardi, quello ch'esso solo sarebbe stato competente a fare *ab initio*. In secondo luogo, per liberare i pubblici ufficiali (ove pure lo creda opportuno) della responsabilità incorsa per avere disconosciuti i proprii veri od offesi i diritti che al cittadino erano garantiti dalle leggi violate.

Ora, l'atto con cui il Legislativo interviene in questi casi, dicesi *conversione in legge* od anche *legge di ratifica*. Non mezzo legalmente previsto, ma semplice espediente per uscire da una difficoltà e rientrare nell'ordine, la legge di ratifica o converte in legge l'atto illegale per il solo tempo trascorso, ovvero lo legalizza per il passato e ne prolunga a un dato termine o ne rende permanente l'imperio. In entrambi i casi, trasforma l'atto *ultra vires* dell'Esecutivo in atto proprio del Legislativo — lo riveste di forza obbligatoria *ex tunc*, cioè dal momento stesso della sua emanazione — implica rinunzia a mettere in opera la responsabilità politica o penale dei ministri che l'ordinarono — importa divieto al Giudiziario di pronunziare la respon-

sabilità civile o penale dei pubblici agenti e in genere di coloro che di diedero esecuzione mentr'era ancora illegale. Quando però la ratifica sia negata (e a ciò basta evidentemente il voto contrario d'una sola Camera), l'atto del Governo rimane illegale *ex tunc*, e quindi resta integra la responsabilità dei suoi ordinatori e dei suoi esecutori.

Nel nostro linguaggio corrente, la legge di ratifica suol chiamarsi con voce inglese « *bill* d'indennità ». Ma è un equivoco.

In Inghilterra intendesi per *bill* d'indennità la legge che libera i pubblici ufficiali dalle responsabilità ch'essi abbiano incorse verso i cittadini, per mala esecuzione di una precedente *legge* da cui siano stati conferiti poteri straordinari al Governo. Non è dunque che il Governo usurpi facoltà non sue e violi i diritti garentiti al cittadino, dopodichè si presenta al Legislativo per averne venia e ratifica; ma è che il Legislativo incomincia col conferire, mediante una legge, straordinari poteri al Governo, e più tardi interviene una seconda volta, per riconoscere e dichiarare, se crede, che i pubblici agenti non fecero cattivo uso dei poteri concessi. Imperocchè il conferimento di questi ultimi — condizionato com'è sempre a limiti di tempo, di luogo, di scopi o di persone — non vale fuori di cotesti limiti, nè copre i pubblici ufficiali che ne escano; in altri termini, mediante il conferimento di straordinari poteri il campo dell'azione libera dell'Esecutivo è allargato, ma non reso infinito e indefinito, e perciò la responsabilità degli agenti è ristretta ma non annullata.

Quindi in Inghilterra si reputa necessario che anche dopo l'intervento d'una *legge* di poteri straordinarii o di pieni poteri, intervenga il riconoscimento giuridico che gli esecutori non esorbitarono in mala fede; e questo riconoscimento vuol essere dato anch'esso per *legge*, altrimenti, allo spirare dei pieni poteri, il giudice, sul reclamo del cittadino offeso, non potrebbe esimersi dal pronunziare sulle responsabilità portate anch'esse dalle leggi. Notisi in tutto ciò la mirabile concatenazione di guarentigie costituzionali della libertà anglosassone: i limiti alla azione del Governo non sono ri-

mossi che da una legge; ma questa legge li riporta più lontano, non li sopprime — gli agenti dell'Esecutivo acquistano maggiori poteri, ma sanno che allo spirare della straordinaria concessione i cittadini potranno ricorrere al giudice, se prima non interviene un atto d'indennità — l'atto d'indennità non interviene, se il Legislativo non si convince che l'esercizio dei poteri straordinarii fu scevro da riprovevoli criterii ⁽¹⁾.

Parecchi *bills* d'indennità si possono ricordare, nell'Inghilterra moderna, giacchè parecchie volte la legge ha ivi ordinato sospensione di leggi a beneficio dell'azione più libera dell'Esecutivo; ma da oltre un secolo non si può ivi citare un solo esempio di legge di ratifica, perchè il sistema costituzionale è ormai pervenuto a tal punto di chiarezza nella coscienza di quel popolo, che nessun ministro si attenterebbe più ad emanar decreti bisognevoli di ratifica. Presso di noi è il contrario, il che dà la misura del costituzionalismo nostro, raffrontato allo inglese; e se possiamo citare in Italia varii esempi di legge di ratifica (accanto a molti e molti esempi di decreti illegali che furono eseguiti senza nemmeno sentire il bisogno di ottenerne sanatoria!) non possiamo citare un solo esempio di leggi d'indennità vere e proprie, e non sospettando la differenza tra le due cose, crediamo di poter dare questo nome alle leggi di ratifica. Del che trovasi la spiegazione nell'imperfetta distinzione nostra fra regime costituzionale e regime rappresentativo (§ 24) con empirica tendenza a confidare quasi esclusivamente nei cotrolli politici a scapito di quelli giuridici; e conseguentemente nella esistenza della « garanzia amministrativa » onde il giudizio sugli atti illegali dei pubblici funzionari è pertinenza di coloro stessi che quelli atti illegali ordinarono, e più ancora nel miserevole concetto che presso di noi si ha del potere giudiziario, come sarà esposto di proposito all'articolo 68.

(1) Il punto, anteriormente oscuro, è stato messo in piena luce dal DICEY (*Introduction to the study of the Law of the constitution*, Londra, 1897, pag. 222 e seg.). -- V. pure il magnifico discorso dell'on. Luigi Luzzatti alla Camera, 27 febbraio 1900, sui provvedimenti politici.

§ 71. — Dal punto di vista del *contenuto*, le leggi si distinguono in tre categorie, a seconda che contengono norme o provvedimenti, ovvero esplicano controlli sul Governo.

Le leggi che contengono *norme* sogliono qualificarsi « leggi materiali » cioè leggi non soltanto per la forma, ma anche per la sostanza ; mentre quelle che contengono provvedimenti singoli d'esecuzione o di controllo, sogliono qualificarsi « leggi formali » cioè leggi soltanto per la forma, ma non anche pel loro contenuto intrinseco.

Le leggi-norma o leggi materiali corrispondono alla funzione propria dell'organo legislativo, e tuttavia è notevole ch'esse sono ben lungi dal sostituire la parte più vasta dell'annua attività di quest'ultimo. Loro comune caratteristica è di regolare obiettivamente, in via generale astratta e preventiva, una futura serie di rapporti o atti concreti : esse costituiscono quindi il diritto obiettivo nazionale, determinando le competenze e i limiti ciascun organo pubblico e la sfera giuridica e i limiti d'ogni singolo individuo. Quanto al loro oggetto specifico, si sogliono distinguere nelle seguenti categorie : leggi *costituzionali*, se modificano lo statuto o vi aggiungono o l'interpretano : leggi *organiche*, se organizzano i vari rami della cosa pubblica o ne determinano le attribuzioni ; *codici*, se regolano sistematicamente nella sua totalità un ampio ramo del diritto ; leggi *penali*, se dichiarano le sanzioni intese al rispetto dei doveri giuridici ; leggi *politiche*, se dettate da mera convenienza politica o riferentisi all'assetto politico della cosa pubblica ; leggi *sociali*, se intese al miglioramento delle classi inferiori della società. Ma sono distinzioni d'uso e non rivelano alcuna differenza intrinseca di valore e di forza materiale e sostanziale fra le une e le altre.

§ 72. — Le leggi che contengono *provvedimenti*, sono quelle intese ad esaurirsi in una sola ed unica applicazione, salve le conseguenze giuridiche, le quali permangono.

Di regola, fissate le norme, l'applicazione di esse nei casi singoli costituisce l'ufficio proprio e specifico del po-

tere esecutivo. Tuttavia v'ha provvedimenti di tal carattere ed importanza, da consigliare al legislatore di riservarli alla attività dello stesso Legislativo; e son quelli generalmente o che concernono entrate e spese, o che costituiscono esercizio d'un potere discrezionale troppo geloso per essere lasciato all'Esecutivo. Indi una serie di leggi-provvedimento; quali ad esempio le leggi che fissano la lista civile in applicazione dell'articolo 19 dello Statuto, o concedono assegnamenti, appannaggi, doti e dovarii ai Principi e alle Principesse della real famiglia in esplicazione dell'articolo 21 — quelle che ordinano maggiori spese oltre le lire 30,000 e spese nuove di qualunque ammontare, in applicazione degli articoli 37 e 39 della legge di contabilità generale dello Stato — quelle che modificano le circoscrizioni giudiziarie ed amministrative, in conformità degli articoli 70 e 74 dello Statuto — quelle che conferiscono la grande naturalità, in applicazione dell'articolo 10 del Codice civile — quelle per la tumulazione d'illustri salme in luoghi diversi dai cimiteri, in applicazione all'articolo 58 della legge sanitaria — quelle che determinano il contingente annuo delle leve di terra e di mare, come esporremo all'articolo 75 — quelle che in esecuzione di vari articoli della legge sulle opere pubbliche, classificano strade, acque navigabili, bonifiche, o portano dichiarazioni di pubblica utilità, ecc. A questa categoria vanno pure ascritte, pel loro contenuto, le leggi di delegazione e quelle di ratifica quando riflettano *provvedimenti* da emanarsi o emanati dal Re in luogo del Parlamento.

E poichè il concetto di esecuzione va preso in senso largo, quale azione libera pel raggiungimento dei fini statuali entro i limiti del diritto in genere (§ 52), così possono anche esservi leggi-provvedimento che non hanno radice in una specifica legge-norma ma nel complesso del diritto nazionale: ad esempio, le leggi che ordinano inchieste.

Nè poi è da escludere che l'Esecutivo, o per disgravio della propria responsabilità, o per conferire all'atto una maggiore solennità che più appaghi l'opinione pubblica,

deferisca al Legislativo provvedimenti che sarebbero di competenza propria; allo stesso modo che il Legislativo può delegare atti propri all'Esecutivo, come innanzi si è detto. In questo caso si hanno ancora leggi-provvedimento, come ad esempio quelle che dichiarano monumenti nazionali alcuni edifizii di singolare importanza artistica o storica.

§ 73. — Veniamo da ultimo alle leggi in cui sotto forma di partecipazione ad atti dell'Esecutivo manifestasi propriamente la funzione di *controllo* del Legislativo sull'Esecutivo medesimo, allo scopo di limitare l'azione discrezionale conferita a quest'ultimo e tenerla sempre in armonia con lo coscienza pubblica.

a) Numerosi atti statuali, pur essendo affidati dalle leggi-norma alla competenza del Governo, sono però, in vista della loro importanza, condizionati al diretto concorso del legislatore. Tale concorso è dato nella forma consueta in cui si manifestano sempre le volontà del Legislativo, ossia nella forma di legge; ma non è sempre determinato dalle leggi-norma in quali casi o per quali atti lo intervento del legislatore debba precedere, in quali casi o per quali atti seguire e dentro qual termine. Abbiamo quindi le leggi dette d'*autorizzazione*, se il Legislativo interviene prima ad autorizzare il compimento dell'atto e la sua esecuzione; le leggi dette, d'*approvazione*, se interviene dopo, ad autorizzare l'esecuzione dell'atto, già dall'Esecutivo posto in essere⁽¹⁾. Nè le prime vanno confuse colle leggi di delegazione, delle quali già parlammo; perciocchè queste autorizzano l'esecutivo a fare atti pei quali esso ha già competenza propria benchè condizionata all'assenso da ottenersi di volta in volta dalle Camere. Nè le seconde vanno confuse con le leggi di ratifica; perciocchè la rati-

(1) ROMANO. *Saggio di una teoria sulle leggi d'approvazione*. Nel « Filangieri », anno 1898, fascicolo III.

* Cfr. dello stesso autore: *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, nell'« Archivio di diritto pubblico » a. I, p. 228, 293.

fica presuppone un atto illegale e nullo, mentre l'approvazione si riferisce ad atti legali e validi benchè non eseguibili senza il consenso espresso del legislatore.

Queste due categorie di leggi hanno effetti proprii, che importa conoscere. Le leggi d'*autorizzazione* conferiscono all'Esecutivo la facoltà di prendere un ben determinato provvedimento e di eseguirlo; pur rimanendo libero l'Esecutivo di non addivenire al provvedimento stesso, quando stimi di dovere o di potere affrontare la responsabilità della sua omissione e delle analoghe conseguenze. Le leggi d'*approvazione*, constatando il buon uso che l'Esecutivo ha fatto delle sue potestà discrezionali, rendono esecutorio lo atto a cui l'Esecutivo è addivenuto. Entrambe poi rivestono l'atto della forza formale ch'è propria delle leggi, in guisa che lo stesso Esecutivo non può esplicitare i proprii compiti se non nei limiti dell'intervenuta autorizzazione, o, se lo ha già compiuto, non può più disconoscerlo o infrangerlo. Che se la legge d'*autorizzazione* è ricusata, l'Esecutivo è messo nella impossibilità giuridica di addivenire a quel suo atto specifico; se è ricusata la legge d'*approvazione*, l'atto compiuto dall'Esecutivo non acquista esecutorietà.

Mediante le autorizzazioni e le approvazioni, il Legislativo, qual diretta rappresentanza e specchio fedele della coscienza nazionale, partecipa al governo in una maniera che non solo è efficacissima per assicurare continua rispondenza tra l'Esecutivo e l'opinione nazionale, ma è la unica possibile senza sottrarre la libera azione al corpo che per la composizione sua e la sua responsabilità è il più adatto ad esercitarla. Con esse il Legislativo non opera direttamente, ma guida e determina l'opera dell'Esecutivo, dirigendolo e sindacandolo per casi singoli.

E va molto notato, che gli atti subordinati all'autorizzazione o all'approvazione legislativa sono *atti del Governo*, i quali rimangono sempre tali e non mutano di carattere non si trasformano in atti del Legislativo, comechè autorizzati od approvati da quest'ultimo: per conseguenza, siccome il Governo coi suoi atti non può mai esorbitare dai

limiti delle leggi e del diritto in genere, così esso non può nemmeno esorbitarne in questi casi in cui le facoltà sue sono vincolate al consenso d'una apposita legge. L'atto autorizzato o da approvare, è atto che il Governo compie o ha compiuto in esplicazione d'una competenza propria, e perciò entro i limiti di quest'ultima; e la legge che lo ha autorizzato o lo approva, ne rimane sempre distinta, altro non facendo che togliere una condizione sospensiva o risolutiva al compimento o all'esecuzione dell'atto medesimo.

Notevole è il numero annuo delle leggi di questo genere. Ricordiamo le leggi di bilancio, che autorizzano il Governo ad introitare e spendere le somme determinate per ciascun anno finanziario — quelle che approvano i conti dello Stato — quelle che approvano trattati — quelle che autorizzano vendita di navi o d'immobili demaniali — quelle che autorizzano od approvano concessioni o contratti.

b) Un'altra categoria di leggi-controllo è data dalle *leggi di convalidazione*. Quando il Legislativo delega all'Esecutivo il compimento d'atti di sua propria spettanza, esso può anche accompagnare la delegazione con questa riserva, che l'atto a cui l'Esecutivo addiverrà, dovrà poi essere presentato al Legislativo stesso, affinchè direttamente lo approvi (§ 69). Abbiamo allora una legge che presenta caratteri specifici, pei quali in parte si rassomiglia e in parte si differenzia e dalle leggi di approvazione e da quelle di ratifica.

Raffrontandola con le leggi d'approvazione, vediamo che al pari di esse la legge di convalidazione ha lo scopo di controllare l'uso specifico che l'Esecutivo ha fatto d'una facoltà legale; ma questa facoltà non risiede normalmente nell'Esecutivo, come pel caso delle leggi d'approvazione, bensì gli è stata attribuita in via straordinaria mediante apposita delegazione. Al pari di esse e a maggior ragione, non cangia nemmeno la natura intrinseca dell'atto, ma per un motivo opposto: e cioè nelle leggi d'approvazione abbiamo un atto del Governo, che tale rimane anche dopo;

qui abbiamo invece un atto del Legislativo, che il Governo adempì per incarico avutone. Infine le leggi d'approvazione danno all'atto la forza esecutoria; quelle di convalidazione no, perchè l'atto nasce esecutorio in forza della legge di delegazione, sotto una semplice condizione risolutiva d'annullamento se la convalidazione è negata.

Passando ora al raffronto con le leggi di ratifica, le leggi di convalidazione ne differiscono perchè sono provvedimenti già previsti, e non mezzi per uscire da una difficoltà giuridica; e perchè non mirano a rendere legale un atto *ultra vires*, ma solo a togliere la condizione risolutiva ch'era stata apposta nella legge di delegazione. Vi si rassomigliano, d'altra parte, perchè operarono *ex tunc*; quindi, se sono concesse, gli atti continuano ad essere validi sin dal momento della loro emanazione; se sono ruscate, gli atti perdono ogni validità ed efficacia da quel momento medesimo.

Un esempio di leggi di convalidazione è offerto dal prolifico articolo 38 della legge di contabilità generale, per cui la prelevazione di somme dal « fondo di riserva per le spese impreviste » a Parlamento chiuso ha luogo per decreti reali, da presentarsi alla convalidazione legislativa non appena le Camere riprendono le loro adunanze (§ 207). Vari altri esempi si possono vedere negli articoli 2, 5, 15, 17 e 20 della legge 14 luglio 1887, n. 4703 sulla tariffa doganale. E rimandiamo pel resto al § 146.

Le leggi di ratifica (§ 70) in quanto comprendano un *bill* d'indennità, sono anch'esse leggi-controllo.

Le modificazioni allo Statuto.

§ 74. — Nel § 71 abbiamo già implicitamente riconosciuto che nel nostro paese spetta allo stesso organo legislativo la competenza di modificare lo Statuto, d'interpretarne od abrogarne articoli, di aggiungerli, sospenderli, derogarli. Tale è infatti la nostra condizione giuridica; e per rendercene esatto conto, dobbiamo aver riguardo precipuo ai precedenti storici.

In Inghilterra fu sempre il Legislativo, cioè il complesso del Re coi Lordi e i Comuni, l'organo competente alla emanazione d'ogni sorta di leggi, senza distinguere in esse per gradi d'importanza intrinseca. Perciò quel Parlamento fu potuto assomigliare alla proboscide dell'elefante, atta del pari a sollevare un gran peso o a raccogliere uno spillo; e con frase più celebre il Delolme ebbe a scrivere che il Parlamento d'Inghilterra può far tutto, salvochè mutare l'uomo in donna e la donna in uomo, ossia non ha altri limiti se non quelli derivanti dall'ordine fisico — è « onnipotente », è « sovrano ».

A questo concetto della « onnipotenza parlamentare » indiscusso di là dalla Manica, prese ispirazione Luigi XVIII nel dare alla Francia la Carta del 1814, che fu tutta una imitazione e trascrizione della parte apparente del diritto pubblico anglosassone. Non si pensò che in Inghilterra esiste senza dubbio una costituzione nel senso materiale, cioè un grande complesso di *regole* che determinano l'ordinamento dei poteri e i rapporti di essi coi cittadini; ma non esiste una costituzione nel senso formale, cioè una suprema *legge scritta*, che stabilisca il numero, l'ordinamento, le attribuzioni dei singoli organi statuali, e i loro limiti reciproci (§ 23). Ivi non è già che una legge abbia creato la monarchia, la Camera dei Lordi, quella dei Comuni, e determinato le relazioni con l'Esecutivo e col Giudiziario; ma è che il Parlamento, sorto spontaneo dalle necessità politiche, attraverso un lavoro di sette secoli ha creato a misura del bisogno e le leggi e le consuetudini di cui s'intesse il regime libero. Quindi è ben naturale che l'organo stesso il quale ha costituito l'ordinamento politico, sia quello che continua a perfezionarlo. Esistendo solo leggi del Parlamento, va da sè che altre leggi del Parlamento v'adducano via via gli emendamenti e complementi opportuni. Non esistendo uno Statuto, non sorge nemmeno il quesito di sapere chi abbia la potestà d'emendarlo. La vita costituzionale di quel popolo s'iniziò spontanea, ignara delle altezze che un giorno avrebbe raggiunto; e si sviluppò in una evoluzione ininterrotta come l'uomo dal fanciullo,

come la robusta quercia dall'umile ghianda, come il foglio di carta da una macchina a rotazione continua; non mai vi fu un punto fermo, da cui si prendessero consciamente le mosse, e l'evoluzione procede ancora ai dì nostri, fluente sempre dalla scaturigine perduta nella lontana notte dei secoli.

Ma ben diversa era la condizione della Francia al 1814. Ivi un sovrano assoluto, prendendo possesso del trono, emanava una costituzione, creatrice del regime libero; ivi dunque un punto fermo, da cui s'iniziava la vita nuova; ivi una costituzione e nel senso materiale e in quello formale; ivi una suprema legge scritta, non già opera del Parlamento, ma creatrice di esso, dei suoi tre rami, delle sue competenze, dei suoi limiti. Tuttavia, a questa diversa condizione di cose non si badò, e fu volontaria inavvertenza; perciocchè il sistema di distinguere tra la costituzione e le leggi ordinarie, tra l'opera del Sovrano e quella degli organi che il Sovrano istituisce, era stato inaugurato e praticato in Francia, durante il periodo rivoluzionario, e le terribili memorie della Costituente e della Convenzione gettavano una luce sinistra su tutto ciò che a quel periodo richiamavasi. In particolare Luigi XVIII, il « Re legittimo », non avrebbe certo potuto attribuire le future revisioni costituzionali ad un organo apposito, che sarebbe stato l'erede appunto della Convenzione e della Costituente; nè pensare al diretto intervento del popolo coi plebisciti, che formarono il sostrato e la caratteristica formale dell'abborrito periodo napoleonico. D'altra parte, poichè la Costituzione era « spontanea » concessione sua, certo non poteva egli lasciarsi attrarre da un sistema che impone per gli emendamenti alla legge fondamentale maggiori vincoli di quelli da lui consentiti e sopportati per le leggi ordinarie. Quindi la Carta del 1814 serbò il silenzio sui modi delle sue future modificazioni; e la conseguenza era che queste modificazioni o avrebbero dovuto essere opera esclusiva del Re otriante, ovvero opera del Re con le due Camere. Le due teorie ebbero infatti i loro sostenitori; ma siccome la stessa emanazione della Carta aveva messo termine all'assoluta potestà

regia, la prima di essa risultava insostenibile, e non rimaneva giuridicamente se non la seconda, quella dell'Inghilterra, cioè l'onnipotenza parlamentare, il Parlamento « costituente perpetua ». In realtà nella pratica di quel periodo si rinviene una ordinanza, cioè un decreto regio, del 13 luglio 1815 (subito dopo il ritorno definitivo di Luigi XVIII all'indomani di Waterloo) che modificava la Carta in via provvisoria, rimettendo al « potere legislativo » la revisione definitiva di ben quattordici articoli di essa; una seconda ordinanza del 19 agosto dello stesso anno, che « usando dei poteri riservati, dall'articolo 27 della Carta » istituiva la Paria ereditaria; una terza ordinanza del 5 settembre 1811 che revocava quella del 13 luglio 1815 nella parte concernente la revisione legislativa; poi una legge del 29 giugno 1620 ed un'altra del 9 giugno 1824 che modificarono alcuni articoli relativi alla Camera ed alle elezioni; e finalmente le famose ordinanze del 25 luglio 1830 che pretesero mutare ancora la carta e invece suscitarono la rivoluzione.

In seguito a quest'ultima le due Camere, fatte arbitre della situazione politica, emandarono in fretta la Carta del 1814 e ne fecero la costituzione del 1830, accettata dal nuovo Re Luigi Filippo. Nessun maggiore riconoscimento avrebbe dunque potuto idearsi del sistema inglese dell'onnipotenza parlamentare: e fu questo, che in Francia imperò lungo tutto il periodo della monarchia di luglio, la cui costituzione venne svolta, interpretata, completata, sempre per mezzo di leggi del Potere legislativo ordinario.

In particolare il quesito venne svolto e discusso nelle due Camere della Monarchia di Luglio a proposito della legge sulla Reggenza in data 30 agosto 1842; e fu appunto in quella occasione (seduta 18 agosto dell'assemblea elettiva) che il ministro Guizot ebbe a pronunciare la troppo famosa frase con cui assomigliasi « il potere costituente » ad un potere dei dì di festa in contrapposto a quello dei giorni ordinari.

§ 75. — A questi esempi si attenne il costituente piemontese, nè sentì pure il bisogno di soffermarsi un solo

istante a discuterne. L'onnipotenza parlamentare era il sistema più rispondente alla coscienza di quell'epoca: perciocchè in quell'epoca di caldi entusiasmi soverchianti ancora la matura riflessione, il problema costituzionale non si poneva che nell'aspetto di precauzioni da prendere contro il solo Esecutivo, antico artefice di tutte le oppressioni, onde ogni aumento di poteri al Legislativo era salutato con gioia come una nuova affermazione e vittoria delle idee liberali. Solo più tardi doveva sorgere all'orizzonte il timore d'eccessi anche da parte del Legislativo, col pensiero che anch'esso deve avere giusti limiti all'azione propria; e infatti il distinguere fra la costituzione e le leggi ordinarie non è altro, se non appunto un mettere limiti all'attività dell'organo deputato a fare le leggi. Quindi la discriminazione fra la legge fondamentale e le leggi ordinarie riconosciuta ed affermata nel Belgio con la costituzione del 1831, appariva una compilazione superflua; più ancora, ricordando gli eccessi della rivoluzione francese, appariva come un pericolo; e i pubblicisti a cui sfuggiva il vero nodo della questione battagliavano con frasi di spirito, affermando di non volere leggi più « sacre » o leggi meno « sacre » e di non volere un « potere dei giorni di festa » distinto da quello dei giorni di lavoro. Fu perciò che il nostro Statuto non disse da chi, e in quali modi specifici esso avrebbe potuto essere emendato in seguito; e per conseguenza, non potendosi certo pretendere che dovesse rimanere immutabile nei secoli, nè potendosi ammettere che il diritto di correggerlo restasse nel Re che l'aveva otriato mentre era ancora il « Sovrano », il potere di cui trattasi non può che spettare al Legislativo, cioè al rappresentante immediato del corpo sovrano e dell'organo proprio per l'emanazione delle norme giuridiche.

Tuttavia era appena emanato lo Statuto, che parve per un istante si dovesse entrare in un ordine d'idee affatto contrario. Come fu detto al § 11, il popolo della Lombardia, nel votare la sua fusione col Regno di Sardegna, col plebiscito dell'8 giugno 1848 aveva posto per condizione che si dovesse convocare un'assemblea costituente col mandato

d'istituire le forme della nuova e più grande monarchia costituzionale sotto lo scettro di casa Savoia. La condizione fu ostica ai ministri piemontesi ed al Re Carlo Alberto, ma convenne accettarla: e coerentemente la legge sarda degli 11 luglio 1848, n. 747, mentre accettava la fusione, dovette aggiungere le disposizioni che seguono:

Col mezzo del suffragio universale sarà convocata una comune *Assemblea Costituente* la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una Monarchia costituzionale colla dinastia di Savoia, secondo l'ordine di successione stabilito dalla legge salica, in conformità del voto emesso dai veneti e dal popolo lombardo sulla legge del 12 maggio prossimamente passato dal Governo provvisorio di Lombardia.

La formola del voto sopra espresso, contiene l'unico mandato della Costituente e determina i limiti del suo potere.

Solo i tristi eventi della guerra impedirono che la convocazione della Costituente avesse luogo; nè più se ne parlò dipoi,⁽¹⁾ quando i plebisciti del 1860 costituirono il Regno d'Italia senza porre, nella varietà delle formole, alcuna condizione o riserva.

Resta quindi stabilito quel fermo principio giuridico e nella dottrina e nella pratica nostra, che qualsiasi atto legislativo può modificare o abrogare qualsiasi disposizione statutaria. Nè può riconoscersi nel nostro diritto pubblico il minimo fondamento alla distinzione che altri ha tentata fra articoli ed articoli dello Statuto, sostenendo che i « punti fondamentali » per essere stati riconfermati direttamente dai plebisciti del popolo, solo con la medesima solennità si potrebbero correggere. Dappoichè i plebisciti sancirono la « monarchia costituzionale » accettandola qual'essa esisteva, ma non certo ebbero intenzione o virtù di rivestire

*⁽¹⁾ Per essere esatti bisogna ammettere che — sia pure da una esigua minoranza ed in un momento critico per la nostra vita parlamentare — il grido: *Vogliamo la Costituente*, fu lanciato nel nostro Parlamento (e ripetuto nel paese) dall'on. Pantano di parte repubblicana nel giugno 1899, durante l'*ostruzionismo* iniziato contro e durante il ministero Pelloux (V. § 762). Nessuna meraviglia che se ne sia dimenticato il nostro autore, se forse si dimenticò di quel grido lo stesso Pantano quando, sette anni più tardi, e cioè nel 1906, assunse il portafoglio del Ministero di agricoltura, industria e commercio nel gabinetto Sonnino,

di forza formale specifica l'uno o l'altro articolo dello Statuto che di quella era base e presidio. Che l'articolo 2, per esempio, sia più « fondamentale » di molti altri, è certamente innegabile; ma se varia da disposizione a disposizione l'importanza sostanziale o intrinseca, la forza formale è identica per tutti, ed è questa unicamente, non quella, ciò che si imprende a considerare allorchè trattasi dell'organo e delle forme per addurvi eventuali modifiche. Ai plebisciti si fece ricorso per ragioni di opportunità politica, non come ad istituto permanentemente organizzato nel nostro diritto positivo: e però, se per una ipotesi che facciamo solo a scopo di chiarire l'esatto principio, si dovesse un giorno ritornare sui « punti fondamentali » delle istituzioni, la legge ben potrebbe ordinare in proposito un plebiscito, ma non sarebbe punto obbligata a farlo.

In applicazione di questo concetto che *storicamente* ci viene dall'Inghilterra attraverso la Francia ma *giuridicamente* è prescritto dallo stesso Statuto col suo meditato silenzio, il nostro legislatore ha avuto più e più volte a ritoccare, esplicitare, interpretare disposizioni statutarie, tantochè può dirsi che nessun articolo sia rimasto oggi quale era nel 1848. Ma per una specie di pudore costituzionale, il quale sembra un tacito omaggio alla stabilità dello Statuto mentre poi si risolve nella pratica negazione della sua forza obbligatoria, il nostro legislatore rifuggì sempre dal dichiarare in espressi termini l'intenzione sua di modificare la Carta fondamentale; e alle modificazioni addivenne per la semplice applicazione della nota regola, che la legge posteriore abroga ogni legge anteriore con la quale sia inconciliabile.

§ 76. — Affrettiamoci a riconoscere che il sistema dell'onnipotenza parlamentare, oltre all'essere presso di noi pienamente giuridico, ha avuto il gran merito politico di permettere il pacifico adattamento dello Statuto Albertino da un paese modesto com'era il Piemonte, ad uno Stato ampio qual'è il Regno d'Italia. Se fosse prevalso il sistema

delle costituenti adombrato nella legge 11 luglio 1848, ben ben più gravi difficoltà, forse insormontabili, si sarebbero incontrate nel periodo delle annessioni e in quello della unificazione legislativa, e per la sistemazione della questione religiosa e per altri mutamenti meno gravi ma non meno indispensabili.

Soggiungiamo pure, che il detto sistema in Italia presenta in assai minor grado gl'inconvenienti che gli sono propri. Perciocchè il nostro Statuto è di un'epoca in cui si credeva che la miglior costituzione fosse quella che si può tutta comprendere sulle due faccie di uno scudo; la brevità, la generalità delle disposizioni, pareva allora il merito precipuo; come chi preferisse ai di nostri lo stile telegrafico delle dodici tavole, al fare ampio, concreto, minuzioso, dei codici moderni. Le costituzioni si concepivano piuttosto quali barriere al passato irrevocabile, anzichè regolamenti giuridici della futura azione degli organi pubblici; ond'erano piuttosto dichiarazioni e proclamazioni solenni di principii in attesa della loro sostanza vitale e specifica, anzichè leggi compiute in sè stesse, e pronte a funzionare senz'altro sussidio di sviluppi e determinazioni ulteriori. Quindi il nostro Statuto contiene, relativamente, un numero non grande di articoli, ed anche in questi non può essere sempre lodato nè per precisione giuridica, nè per completezza di concetti; mentre è facile riscontrare che più d'una disposizione, la quale figurò nel Proclama dell'8 febbraio 1848 all'unico scopo d'informare il pubblico sugli intendimenti liberali del Principe, passò poscia invariata nello Statuto che quegli intendimenti intendeva concretare e svolgere. Egli è perciò che il sistema di non emendare lo Statuto senza forme solenni e garanzie speciali, in queste condizioni tornerebbe il più delle volte vano e superfluo. Per esempio, a che gioverebbe il divieto di modificare per le vie ordinarie quei vaghi articoli che disciplinano i « diritti e doveri dei cittadini » quando il legislatore, senza punto sforzarne il senso, ha piena ballia d'emanare le leggi più disparate nell'esplicarli? — Una Convenzione o una Costituente, o anche una modesta serie

di forme parlamentari più rigide, che fossero poste a guardia di siffatti articoli, assomiglierebbero troppo alle scelte di un vuoto sepolcro! La differenziazione di forza formale tra la costituzione e le leggi ordinarie si comprende ed è utile quando la costituzione è veramente una legge, e non un programma o un proclama; e perciò è sorta ed opera stupendamente negli Stati Uniti di America, dove le costituzioni hanno ampiezza e precisione di codici, e quindi raggiungono realmente il loro scopo, ch'è quello di fissare con l'autorità del sovrano le competenze e i limiti dei singoli organi del Governo, e di guarentire contro le usurpazioni di quest'ultimo i diritti precisi e concreti che il sovrano stesso ha attribuito ai singoli.

§ **77.** — Fatte però queste dichiarazioni e constatazioni; sentiamo d'altra parte anche il debito di mettere francamente in luce che il sistema dell'onnipotenza parlamentare se si considera in sè stesso, è lungi dal potersi proclamare ottimo come siamo abituati a sentire ripetere in Italia.

Ciò che dà certezza e tutela giuridica alle libertà civili, è propriamente l'esistenza di una costituzione nel senso *formale* di questa parola. Non basta cioè il possedere una organizzazione politica la quale risponda a certi canoni e principii, ma è indispensabile una *legge scritta* che tali canoni e principii traduca in disposizioni precise e giuridicamente obbligatorie. Perciocchè il regime costituzionale è sistema di limiti *giuridici*; ogni attività, privata o pubblica, deve avere la sua determinata sfera d'azione: e questa non è determinata, se non ha i suoi limiti; e i limiti non valgono, se non sono precisi, imperativi, indeclinabili. Una costituzione adunque riesce tanto meglio al suo scopo, quanto più è ferma, resistente, rigida, nel segnare i confini all'attività di tutti indistintamente gli organi statuali ch'essa evoca dal nulla. Ora, questi organi non sono soltanto l'Esecutivo e il Giudiziario, ma anche il Legislativo, perciocchè anch'esso riceve dalla costituzione il titolo all'esistenza, e le potestà di adempiere a certi uf-

fici con limiti di materia e vincoli di forma i quali evidentemente non sono istituiti se non perchè reputati necessari ai fini statuali. Anch'esso, dunque, deve essere posto in condizioni da non potersi esimere ad arbitrio dalle limitazioni impostegli, e da non potere ad arbitrio variare la propria o l'altrui costituzionale sfera d'azione. Come nessuno vorrà ammettere che la costituzione rivesta la dubbia autorità di una raccomandazione etica per l'Esecutivo e pel Giudiziario, così, e per lo stesso motivo, conviene riconoscere che nemmeno pel Legislativo deve costituire un semplice autolimitate. In breve, alla costituzione vuol corrispondere una forza formale propria, che la renda inattaccabile non solo al decreto e alla sentenza, ma anche alla legge; non solo all'Esecutivo e al Giudiziario, ma anche al Parlamento. Una costituzione o è rigida, o non è; o è modificabile soltanto con processi speciali che non sieno alla quotidiana disposizione del Legislativo, o cessa di essere una « legge » per quest'ultimo.

Come si vede, la logica ci guida a conclusioni diametralmente opposte a quelle dell'onnipotenza parlamentare; ma vi è poi l'osservazione dei fatti, la quale ci conferma nelle conclusioni dettate dalla logica. Quando la costituzione è una legge come tutte le altre e non vincola più delle altre il Parlamento, può ben essa prescrivere le più savie regole per la buona preparazione delle leggi, ma la maggioranza parlamentare è arbitra di lasciarle in disparte, e forse proprio in quel giorno in cui più sarebbe desiderabile che vi si attenesse. Può ben riservare al solo Parlamento il geloso ufficio di fare le leggi, ma la maggioranza è arbitra di scaricarsi del suo debito, delegandolo al Governo, che non è istituito nè adattamente costituito per adempiere a quell'ufficio. Può ben dichiarare i limiti insuperabili dell'azione statale verso le sfere d'azione libera ch'essa riconosce ai singoli, ma il Parlamento è arbitro di sorpassarli, di annullarli anche senza accorgersene. I limiti diventano autolimiti; le prescrizioni, raccomandazioni; le obbligazioni giuridiche, obbligazioni imperfette; tutto ciò che ci voleva stabile, diviene ondeggiante,

in balia dell'aura che muove e commuove di continuo i corpi elettivi. Nè ciò basta: chè un maggiore pericolo si determina, a misura che il regime rappresentativo viene trasformandosi in parlamentarismo; ed infatti il progressivo affermarsi del principio della « onnipotenza parlamentare » fu singolarmente parallelo all'affermarsi progressivo del sistema di gabinetto in Piemonte e in Italia. La maggioranza della Camera « onnipotente » è tratta a vedere nel Gabinetto il suo « Comitato esecutivo » ed inclina a scusarne i trascorsi; il Gabinetto sa chè può tutto osare fino a quando la maggioranza gli è favorevole; ed allora non è più soltanto il Legislativo, che fa sfoggio della propria « onnipotenza » modificando lo Statuto a seconda delle necessità di Stato o piuttosto dell'opportunità politica, ma anche l'Esecutivo diviene insensibile ai proprii limiti costituzionali ed usurpa in pratica l'onnipotenza del Parlamento, non indarno affidandosi alla moderna longanimità delle Camere. E quando poi il cittadino fidando nella costituzione ricorre al Giudiziario perchè la faccia rispettare ai poteri pubblici che la violarono, si trova fra lo stupore generale che l'ambiente ha subito una tale modificazione, che la costituzione non conserva più alcuna efficacia nemmeno agli occhi del Giudiziario! Ridotta allo stato fluido, essa non è più quale intese determinarla il suo autore, ma quale appare nell'idea che di giorno in giorno se ne forma l'opinione pubblica; non è più una legge, ma un documento storico sul modo di pensare dei nostri avi in materia politica; e si assiste allo strano fenomeno che in un ordinamento giuridico in cui alle consuetudini non è riconosciuta forza abrogatrice contro le leggi ordinarie, le consuetudini costituzionali valgono più degli articoli precisi ed espliciti e non mai abrogati dalla suprema legge scritta!

§ 78. — Per concludere che la costituzione dev'essere formalmente inattaccabile al Legislativo, non occorre punto ammettere l'esistenza del così detto « potere costituente » come un'autonoma funzione statuale. Invero, anche la co-

stituzione è un complesso di norme, e queste possono essere più importanti dal punto di vista politico, ma non sono certo di natura giuridica diversa da quella delle altre norme in genere; per la qual cosa è indubitabile, che il dare e il modificare le costituzioni rientra sostanzialmente nel concetto ampio e generico della funzione *legislativa* (§ 52).

Solo basta riconoscere che ad un certo punto della evoluzione statale le tre funzioni in cui manifestasi la sovranità si ripartiscono orizzontalmente fra due serie di organi — il *Sovrano* e il *Governo* — rimanendone a quello la parte più eccelsa, trapassandone a questo il rimanente (§ 53). Ed è l'organo sovrano che appunto per mezzo della costituzione determina come il Governo dev'essere organizzato, quanta parte di ciascuna funzione avrà ogni organo singolo, quanta se ne riserba esso stesso, e quali limiti avranno i detti organi ciascuno di fronte all'altro e ciascuno di fronte ai singoli. È il sovrano, che nella pienezza dell'assoluta sua potestà scrive nella costituzione non già queste norme o quelle (come se fosse possibile discernerle per la loro natura intrinseca) ma tutte le norme che a ragione o a torto reputa necessarie per ordinare com'esso crede il Governo e per regolare com'esso crede l'azione del Governo medesimo di fronte ai cittadini. Donde la diversità del fenomeno storico: agli albori del costituzionalismo, quando la preoccupazione dei popoli era tutta nel premunirsi contro le irruenze dell'Esecutivo, costituzioni brevi, costituzioni piene di diffidenze contro l'Esecutivo ma riboccanti d'illimitata fiducia al Legislativo che si confondeva col popolo stesso; oggi, a misura che aumenta la preoccupazione un dì non sospettata nemmeno contro l'opera frettolosa instabile e contraddittoria delle Camere, le costituzioni più recenti si allargano e si indulgiano a regolare sempre nuovi rapporti giuridici, quasi volendo metterli in salvo dall'azione mutevole dei Parlamenti.

La costituzione dunque è anch'essa una *legge*; ma è una legge che si intende emanare dal *Sovrano*, ossia da

un organo superiore al Legislativo, all'Esecutivo, al Giudiziario; e perciò non si concepisce se non munita d'una forza formale sua propria — alla stessa guisa che anche le leggi e i regolamenti hanno sostanzialmente il medesimo contenuto di norme giuridiche, e nondimeno la forza formale delle une è superiore a quella degli altri in corrispondenza al diverso organo da cui emanano. Ma, tutto ciò ammesso per deduzione logica, occorre compiere un ultimo passo; e riconoscere, che siccome la ragione del distinguere sta tutta nell'assicurare il rispetto anche dei limiti imposti alle Camere, l'attribuire come che sia una maggior forza formale alla costituzione è perfettamente inutile, se non si giunge poi ad ammettere un efficace controllo, un controllo schiettamente giuridico, sulla conformità sostanziale e formale delle leggi ordinarie ai limiti sostanziali e formali che si contengono nella legge suprema. Eppure, v'ha moltissimi paesi che accolgono bensì la distinzione, ma non intendono com'essa in tanto vale in quanto serve a rendere possibile questo controllo giuridico: e la loro inconseguenza ci sembra una delle cause, a cui devesi attribuire la persistenza dalle antipatie contro un sistema, che in tanto è preferibile alla onnipotenza parlamentare, in quanto non rimarrà sterile.

Solo un popolo al mondo ha inteso che la costituzione è la legge data dal Sovrano agli organi tutti del Governo, e l'ha circondata di maggior forza formale confidandone la guardia al Giudiziario. Questo è il popolo degli Stati Uniti d'America; cioè lo stesso popolo anglosassone che a molti appare privilegiato dalla natura in fatto di buon governo, e che nella nativa Inghilterra, sotto certe condizioni storiche, in un ambiente svoltosi per evoluzione ininterrotta da un passato ormai irrevocabile, è pervenuto spontaneo alla costituzione fluida, all'onnipotenza parlamentare; — in America, sotto altre condizioni storiche, in un ambiente nuovo, più democratico, più moderno, più simile al nostro, è pervenuto con eguale spontaneità al sistema affatto contrario. Ciascuna delle tredici colonie americane aveva il proprio Legislativo, il proprio Esecu-

tivo, il proprio Giudiziario, subordinatamente alle norme emanate dal Sovrano, ossia dal popolo d'Inghilterra per mezzo del suo Parlamento, nelle condizioni stesse delle nostre provincie, dove i Consigli e le Deputazioni e le Giunte regolano, amministrano e decidono subordinatamente alle leggi. Viene il giorno dell'indipendenza: rotto il vincolo con la madre patria, le tredici colonie assurgono ad essere tredici Stati; alle norme dell'antico Sovrano che era venuto a mancare, esse sostituiscono, ciascuna, la propria costituzione, e sotto di essa i tre poteri del Governo continuano a vivere. Così, non per elucubrazione scientifica, ma per forza dei fatti i quali tendono sempre ad adagiarsi nell'ordine naturale delle cose, trovavasi stabilito in America il concetto giusto che la costituzione è una legge superiore, data e modificata dal Sovrano, e che gli organi da essa creati le debbono strettamente obbedire. Ma è pregiudizio il credere che questo sistema sia nato in America e le si attagli perchè repubblica, o perchè federazione, o perchè governo rappresentativo e non parlamentare: dapochè prima ancora di tutto questo, l'America è paese costituzionale al par di noi: e il regime costituzionale è sempre un regime di limiti e di controlli giuridici, sia poi repubblicano o monarchico, federativo o unitario, rappresentativo semplice o a governo di gabinetto. Nè devesi giudicare il concetto americano dalla caricatura che ne fece la Francia rivoluzionaria, chè sarebbe cotesto un altro pregiudizio. Se la Francia scivolò negli orrori della demagogia rendendo insoffribile anche il nome delle costituenti e delle convenzioni, ciò avvenne perchè nelle sue convenzioni e costituenti essa confuse e accentrò tutti i poteri: non le limitò all'opera specifica di studiare una costituzione nuova, ma al tempo stesso le chiamò a legiferare, a governare, a giudicare; credendo di instaurare il perfetto costituzionalismo degli Stati Uniti ove ogni potere è veramente obbligato « al suo posto » instaurò un vero e proprio assolutismo, una « onnipotenza parlamentare » spinta agli ultimi estremi. L'America invece distingue: alle Convenzioni affida il limitato incarico di preparare le nuove disposizioni

costituzionali — ma nel frattempo la costituzione vigente spiega sempre il suo imperio, e il Legislativo, l'Esecutivo, il Giudiziario, non sono sospesi, la divisione dei poteri continua a diffondere le sue benefiche guarentigie. Non è dunque vero che le costituenti e le rivoluzioni sieno sinonimi; dappoichè basta organizzare correttamente l'organo delle revisioni costituzionali, per evitare che il sorgere di una assemblea revisiva si tramuti necessariamente in una *kermesse* rivoluzionaria. Se le istituzioni dell'Inghilterra si gloriano d'una stabilità ignota alla Francia, non è perchè ivi esiste l'onnipotenza parlamentare e in Francia fu seguito più largamente l'opposto principio: ma per un cumulo di ben diverse cause. Anche gli Stati Uniti e la Svizzera si gloriano di una invidiabile stabilità, e basta questa osservazione per fare intendere come il generalizzare sia erroneo.

Riassumendo: il metodo dell'onnipotenza parlamentare era quello che nel 1848 più corrispondeva alle condizioni dello spirito pubblico: è stato quello che poteva solo corrispondere alle esigenze della nostra unificazione: è quello che meglio risponde alla brevità e indeterminatezza del nostro Statuto. Ma in sè stesso è metodo empirico, insufficiente a fronteggiare un problema nuovo, quello dei limiti che oggi si riconoscono necessari anche alle Camere elettive. Fra tutti i paesi che in questi ultimi tempi riferero le loro costituzioni, solo la Spagna ha stimato di accoglierlo, mentre tutti gli altri in maggiore o minor grado se ne discostarono. E ben a ragione. Chè, ad onta della prima impressione perpetuatasi in quasi tutti gli studiosi di queste materie, è di gran lunga più *conservatore* il principio delle costituzioni rigide, ossia modificabili ad ogni occorrenza ma obbligatorie per tutti finchè esistono, anzichè il sistema delle costituzioni fluide e quasi inesistenti e impalpabili che si possono sforzare, alterare, modificare di continuo senza nemmeno avvedersene.

L'organo legislativo.

§ 79. — La funzione di fare le leggi, di cui sin qui abbiamo discorso, appartiene collettivamente al Re e a due assemblee: il Senato e la Camera dei deputati.

Sono dunque tre volontà che debbono liberamente incontrarsi in una stessa risoluzione, acciocchè possa aversi una legge. Nè il Re solo, nè il solo Senato, nè la sola Camera, nè due soli di essi hanno potestà di fare una legge, ma è indispensabile il concorso di tutti e tre, e questo lo Statuto intende esprimere con la parola « collettivamente ». Il concetto, importantissimo per più motivi che saranno via via messi in luce, è poi riaffermato di fronte al Re, nell'ultima parte dell'art. 6; di fronte alle Camere, nello art. 7: mentre altre disposizioni aggiungono opportunamente la determinazione del tempo in cui le tre volontà debbono incontrarsi affinchè la loro opera si possa dire « collettiva » e quindi produttiva dei suoi effetti giuridici.

Ora, per essere libere e autarchiche le tre volontà di cui lo Statuto richiede il concorso, debbono essere sempre distinti e indipendenti l'uno dall'altro i tre enti da cui esse emanano. Indi uno dei motivi della prerogativa regia, e il motivo delle guarentigie parlamentari, di cui tratteremo in proprio luogo. Indi il principio dominante nel nostro diritto pubblico e confermato nell'art. 59 dello Statuto, che le due Camere non possono sedere in unica assemblea per veruna deliberazione, chè altrimenti quella meno numerosa risulterebbe assorbita e annullata dall'altra. Indi l'altro principio che il Re non può mai assistere e partecipare alle sedute delle assemblee. E noi vedremo ai § 179 e 255 che i due casi ivi esaminati di riunione delle Camere in assemblea unica con l'intervento del monarca, non costituiscono che apparentemente una eccezione a queste regole.

Adunque il nostro Statuto accoglie due fondamentali concetti per la costituzione del potere legislativo: la du-

plicità delle Camere, e la partecipazione del Re. Trattiamone separatamente.

§ 80. — Al momento della formazione del nostro Statuto, l'Inghilterra, la Francia e il Belgio avevano due Camere: ma la Francia stessa ne aveva avuta una sola dal 1789 al 1795, e tre dal 1799 al 1814. Nel Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848 (§ 8), posto il criterio di prendere a modello la costituzione francese allora vigente, fu ammessa per conseguenza anche la duplicità delle Camere, il così detto sistema « bicamerale ». Il ministro Revel concludeva un lungo discorso esprimendo il pensiero che il Re non dovesse « dividere la propria autorità con un sol corpo, ma con due »: il ministro Des Ambrois soggiungeva esservi « un punto principale e decisivo, la bilancia dei poteri » ed a ciò essere necessarie due Camere. Venne quindi approvato all'unanimità l'articolo 6 del Proclama da pubblicarsi nel giorno seguente (§ 9), e poscia esso passò nello Statuto senz'altra disamina.

Ma quale è l'origine e il fondamento del sistema bicamerale?

A Roma, a Sparta, a Cartagine, esisteva un Senato. Esso però non aveva accanto come oggi una Camera elettiva, e quindi l'esempio dell'antichità non giova a spiegare l'esistenza delle due assemblee nei tempi moderni.

Nel medio evo le rappresentanze che si radunavano a periodico parlamento erano divise in ordini o bracci o Stati, come in ordini o classi o Stati era distinta allora la società: e quindi si ebbero più assemblee collaterali, da due a cinque, secondo ricordammo nel § 65. Ma le assemblee medioevali erano semplicemente delegazioni dei vari ceti per la concessione delle imposte straordinarie, non erano l'organo legislativo dello Stato, inteso come unità; dichiaravano disgiuntamente la volontà delle varie classi, non cooperavano insieme ad unico effetto, alla formazione delle leggi; quindi esse erano e senza inconvenienti potevano essere tante, quanti i ceti sociali; quindi nemmeno dalla loro esistenza si può trarre argomento efficace per noi.

Storicamente la duplicità delle Camere ci viene dalla Inghilterra, in quel periodo, appunto, in cui gli antichi « Stati » del Regno s'avviavano a divenire l'organo legislativo dello Stato: e cioè sotto Edoardo III, fra il 1327 e il 1377, senza che si possa con maggiore esattezza precisarne il principio, giacchè tutte le cose di cui non si sospetta l'avvenire, incominciano inavvertite e fortuite. In quell'epoca, e per affinità spontanee che si comprendono di leggieri, i varii elementi non elettivi del Parlamento si vennero assimilando e consolidando in un corpo compatto, a cagione della comunità dei loro interessi: mentre d'altra parte anche i vari elementi elettivi si vennero consolidando in altro corpo, coordinato col primo. L'esperienza più volte secolare dimostrò poi di giorno in giorno quanto fosse proficua alla cosa pubblica la divisione già operatasi per forza inavvertita e spontanea: laonde le colonie inglesi d'America ne fecero tesoro più tardi, e dopo la rivoluzione francese tutti gli altri popoli, tranne eccezioni rarissime, nell'ordinarsi a regime libero furono solleciti ad imitare l'esempio anglosassone.

Se però storicamente la duplicità deriva dalle esperienze d'Inghilterra, sostanzialmente essa è il portato di considerazioni intrinseche, le quali del resto sono di due ordini diversi.

Alcune costituzioni creando un Senato accanto all'assemblea popolare, s'ispirarono piuttosto ad un concetto di equilibrio politico. Esse cioè vollero assicurare nella cosa pubblica la dovuta influenza agl'interessi sociali più conservatori, i quali potrebbero non trovar posto o non trovarne a sufficienza nell'assemblea sorgente dalla periodica scelta del popolo. Diffidando d'una Camera elettiva perchè troppo sensibile alle passioni delle maggioranze, quelle costituzioni le opposero una barriera mercè una seconda Camera composta d'elementi più restii alle improvvise novità; e per la funzione che ad esse attribuirono, la fecero di nomina regia (ereditaria o vitalizia) indipendente dal mutevole favore popolare. Così stimarono di temperare il moto precipite della democrazia assoggettandola al con-

trollo di un corpo moderatore; in una Camera posero, per così dire, i fuochisti della macchina politica, i frenatori nell'altra; e mentre l'una sorse a rappresentare la maggioranza quantitativa del popolo, fu concepita l'altra come un utile asilo alle minoranze che qualitativamente valgono di più. Ma intendere e costituire i Senati in questo modo, è un errore. Certo, la virtù, l'essenza e lo spirito delle assemblee politiche sta nell'essere lo specchio fedele e la esatta immagine della nazione; la rappresentanze o è integrale e sincera, o non è; tutti gl'interessi, tutte le tendenze; tutti i modi di vedere, debbono trovar posto in Parlamento. Ma se ciò è indispensabile (e noi lo crediamo fermamente), ragion vuole che si assicuri la riproduzione degli svariati sentimenti pubblici nella stessa Camera elettiva, od anche in entrambe le Camere ove per altre considerazioni se ne vogliano due: nè oggi mancano a ciò i mezzi adatti, consistenti nei sistemi elettorali detti di rappresentanza proporzionale a cui reputiamo sorrída l'avvenire. Che se invece si addiviene a sceverare i due elementi in due assemblee contrapposte, o si riesce a costituire una fonte perenne di conflitti che un giorno o l'altro conducono alla soppressione totale dell'elemento meno forte, ovvero si riesce ad avere un Senato così conscio della propria debolezza, da ridursi ad una inutile assemblea di registrazione sempre restia a compiere i propri uffici moderatori per tema di non suscitare la sua condanna ed affrettar la sua fine.

Altre costituzioni invece s'ispirano piuttosto ad un concetto di tecnicismo costituzionale, quello cioè di assicurare, mediante la bipartizione dell'organo rappresentativo, un meditato adempimento degli uffici che a questo incombono. Non che la Camera popolare debba essere per suo istituto mal composta e folle, provvedendosi a correggerla mediante un'altra assemblea più savia; dappoichè ciascuna parte dell'organismo politico vuol essere egualmente ben costituita, e capace ad un tempo di dar l'impulso e di servire da freno. Ma si vuole che l'organo legislativo non sia unico, affinchè non si inebrii del proprio incontrastato

potere e non si senta onnipotente; mentre l'esperienza ha dimostrato e chiarisce sempre meglio, che dividendo quell'organo in due rami o sezioni, ciascuno di essi trova un efficace limite nell'esistenza dell'altro. Non si concepisce adunque il Senato come l'antagonista o il moderatore della Camera, ma si vuole l'organo legislativo distinto in due Camere cooperanti, ciascuna delle quali raffrena e modera gli eventuali trascorsi dell'altra. In verità, i vantaggi della bipartizione appaiono preziosissimi. Ogni proposta di legge è soggetta ad un duplice esame da due punti di vista nettamente diversi, come sono diverse per origine o per composizione o per durata o almeno per spirito di corpo le due assemblee. Le deliberazioni, rese più lente, danno agio all'opinione pubblica di risvegliarsi e farsi udire in tempo. Il duplice consenso assicura all'opera legislativa una più larga base e quindi una migliore accoglienza nel pubblico. Se l'una delle due Camere cade in errore, è messa in condizione di correggere il proprio voto a cui l'altra non ha creduto di accedere, meglio che se dovesse riconoscere spontaneamente di avere sbagliato. Se l'una eccede, l'altra la trattiene; se l'una corre troppo o troppo indugia, l'altra le serve di sprone o di remora. Finalmente resta impedito che giungano in porto tutte quante le leggi che ogni anno si propongono sotto la spinta di bisogni immaturi o fittizi: e non parrà questo un lieve merito a chi si preoccupa dello eccesso di produzione a cui si abbandonano i moderni Parlamenti. Ora, per raggiungere tutti questi vantaggi non basterebbe punto (come taluni credono) un ben congegnato regolamento nell'unica assemblea; perciocchè il regolamento è freno interno, è autolimita, mentre solo i limiti esterni hanno virtù di rimaner saldi anche nel momento in cui debbono funzionare e resistere.

Senza dubbio, al pari di ogni altra cosa umana, anche il sistema bicamerale ha i suoi difetti. Esso induce perdite di tempo, ripetizioni uggiose, ritardi di leggi necessarie, attriti o conflitti in cui talvolta i meno riescono ad ostacolare i più: ma codesti inconvenienti rappresentano il premio che noi paghiamo per assicurarci una ponderata

azione del Parlamento. A torto si è detto che avere due Camere è come avere un carro con due cavalli aggiogati in senso inverso; quelli che amano ragionare per metafora, potrebbero vittoriosamente replicare ch'è invece avere un carro col freno. A torto si dice che ne deriva un duplicato inutile, se le due Camere son d'accordo — una sfida alla volontà nazionale, se l'una discorda all'altra; anzi nel primo caso accertano che una legge è veramente richiesta, e nel secondo attestano che non è peranco matura; nè poi si può affermare giuridicamente quale sia *la volontà* dello Stato, prima che la legge venga alla luce: e finchè si resta nello stadio di *preparazione*, i pareri diversi o contrari non fanno che ricercare appunto la determinazione di questa volontà, che si chiarisce soltanto con l'emanazione della legge. A torto infine si osserva ch'è un incitare l'assemblea più esuberante a commettere senza ritegno le sue follie, perchè ve ne è un'altra che ha il compito di correggerla: anzi ciascuna delle due è messa nella necessità di convincere l'altra, della ragionevolezza d'ogni cosa che intenda di fare. Come la semplice esistenza delle porte assicura le abitazioni dai tentativi dei malintenzionati, così la semplice esistenza delle due Camere influisce silenziosamente a rendere più guardinga e cauta ciascuna di esse.

Due assemblee, dunque, e non una. Ma non più di due, per altro: chè, se fossero tre, si assicurerebbe la preponderanza politica alla più debole o alla meno adatta, la quale rimarrebbe arbitra della risoluzione dei conflitti a seconda che si gettasse col proprio voto in sostegno dell'una o dell'altra delle più forti contendenti. Se poi fossero ancora in maggior numero, ognun vede che gl'inconvenienti crescerebbero a dismisura senza alcun utile pubblico.

§ 81. — Le assemblee politiche si designano generalmente col nome di « Camere ». La parola *Camera*, della bassa latinità, fu di uso frequente nel medio evo: dapprima per indicare l'amministrazione dei beni del Principe (i beni che perciò appunto si dissero « camerali »), di poi per indicare i grandi corpi giudiziarii, come la Camera Stellata

in Inghilterra, e le Camere delle Corti di giustizia, che oggi chiamiamo Sezioni. L'uso odierno la riserba principalmente alle assemblee legislative, sebbene sia facile ricordare presso di noi anche le Camere del Lavoro e le Camere di Commercio. La parola inglese *House* e la corrispondente tedesca *Haus* significano più propriamente « casa ».

Dellè due assemblee politiche, poi quella elettiva e più popolare in Inghilterra porta ancora il vecchio e glorioso nome di « Camera dei Comuni » cioè delle genti comuni, in opposizione ai nobili e al clero. Negli Stati Uniti (come anche nel Belgio) è detta « Camera dei Rappresentanti » e in certe costituzioni « Camera dei Delegati ». In Francia ebbe dalla Carta del 1814 il nome di « Camera dei Deputati dei dipartimenti » a quanto sembra, pel riposto scopo di negare ch'essa rappresentasse il popolo come un tutto, cioè la sovranità popolare. Poi dalla costituzione del 1830 ebbe il nome più semplice di « Camera dei Deputati » sia per negare la negazione adombrata nel 1814, sia perchè non ebbe essa soltanto deputati eletti per dipartimenti, ma anche altri eletti per circondarî. Sotto il secondo Impero fu detta « Corpo legislativo ». In Olanda e nella Svezia chiamasi « Seconda Camera ». Il nostro Statuto si attenne anche in questo alla Costituzione francese del 1830, e la chiamò « Camera dei Deputati ».

L'altra assemblea in Inghilterra conserva l'antichissimo nome di « Camera dei Lordi », cioè dei signori, come in Austria e in Prussia è detta appunto « Camera dei Signori ». In Francia dal 1814 al 1848, come oggi in Portogallo, si chiamò « Camera dei Pari » per sopravvivenza storica del nome che dopo il mille assunsero in Francia stessa i più possenti Baroni, salutati « eguali » del Re. In Olanda e nella Svezia è detta « Prima Camera ». Più generalmente il suo nome è « Senato » per evocazione delle antiche memorie classiche. Nella seduta 2 marzo 1848 il Consiglio di conferenza (§ 6) si occupò del nome da darsi alla Camera Alta; poichè il Proclama delli 8 febbraio avea bensì annunciato il sistema bicamerale ma senza dare la denominazione ai due rami del Parlamento, e nei lavori prepa-

ratorî dello Statuto sino a quel giorno erasi conservato il nome francese di Camera dei Pari. Tutti sentivano però come dovesse riescire ostica e non più sopportabile quella denominazione aristocratica di *pari* del Re, quando il nuovo Stato assidevasi sulla base dell'uguaglianza giuridica e la Camera Alta veniva costituita col sistema vitalizio abbandonandosi quello ereditario. Leggesi nel verbale 2 marzo :

Quanto alla denominazione della prima delle due Camere il Ministro dell'interno (Borelli) osserva che la frase « Camera dei Pari » che dapprima era stata adottata, non sembrava punto conveniente e non si combinava affatto con le circostanze attuali e con la condizione del paese. Che tale denominazione, d'altronde, non pareva tale da essere aggradita dal pubblico, e che si era riconosciuto che la parola *Senato* rispondeva meglio allo scopo dell'istituzione, secondo l'esempio adottato in altri paesi. Che del resto i Senati attuali, avendo dovuto perdere naturalmente tutte le attribuzioni che loro appartenevano come corpi politici, non erano rimasti che semplici Tribunali giudiziari. Egli propone conseguentemente di chiamarli d'ora innanzi « Magistrati d'Appello » e di dare il titolo di « Consiglieri d'Appello » ai loro membri.

Sua Maestà, dopo varie considerazioni sull'effetto morale che questo mutamento potrebbe produrre sui detti Corpi, avendo riconosciuto, sull'avviso unanime dei suoi ministri, l'opportunità della misura, degnò aderire alla proposizione del Gabinetto.

In conseguenza l'Alta Camera si chiamò Senato; e con Letteri Patenti che portano la stessa data dello Statuto e il n. 461 della Raccolta Ufficiale, il Re dispose che le Corti Superiori abbandonassero il titolo di « Senati » con cui si denominavano fin dal tempo di Emanuele Filiberto, per prendere quello di « Magistrati d'Appello ».

Lo Statuto però non cura di dirci con quale espressione va designato il complesso dei tre fattori legislativi, cioè il Re e le due Camere. L'uso li designa con l'espressione « Potere Legislativo » — conservando la parola « Parlamento » per indicare il complesso delle due Camere, benchè altri attribuisca quest'ultimo nome, per antonomasia, alla sola Camera dei Deputati.

§ 82. — Col sorgere del regime costituzionale, il Re cessa d'essere il sovrano per rimanere essenzialmente il depositario della funzione esecutiva, e quindi ha la missione

specifica di operare, di provvedere ai fini statuali entro il giro delle leggi che appunto delimitano la sfera d'attività libera del Governo. In forza di quali considerazioni, adunque, egli è costituito come parte integrante dell'organo da cui le leggi promanano? La ragione è storica: ma è pure corroborata da motivi di convenienza intrinseca.

Lunga pezza dopo che incominciò a profilarsi il regime costituzionale rappresentativo, il Re d'Inghilterra continuò ad essere unico legislatore com'era stato nelle epoche precedenti. Il Parlamento non faceva le leggi, ma umiliava petizioni al Re, onde questi facesse poi le leggi nel senso desiderato dalla rappresentanza del popolo; ed anche quando nei secoli successivi le antiche petizioni si trasformarono in veri e propri progetti di legge, il Re continuò sempre ad essere l'organo che ai progetti del Parlamento imprimeva il suggello della sovranità, perfezionandoli e rivestendoli della forza obbligatoria che è propria delle leggi. Pertanto il principio costituzionale svoltosi in Inghilterra per una ininterrotta serie di secoli, fu quello che la legge emanasse dal consenso del Re e delle due Camere: e tutti gli altri popoli, organizzando il regime costituzionale rappresentativo monarchico, imitarono anche il gran modello d'oltre Manica.

A codesta ragione storica, la quale non avrebbe forse resistito da sola, venne però a congiungersi l'esperienza e la riflessione; cosicchè non solo i popoli monarchici, ma il più delle volte anche quelli repubblicani, riconobbero necessaria la partecipazione più o meno diretta ed ampia del capo del Governo nell'opera propria delle Camere. Invero i tre poteri statuali non si possono considerare isolati, staccati, messi l'uno accanto all'altro come cose inerti; ma si debbono intendere come parti armoniche d'un vivente organismo, e perciò differenziate e specializzate, ma tuttavia cooperanti in subordinazione mutua allo scopo comune. E come le tre funzioni non sono ripartite meccanicamente fra i tre poteri-organi, mentre ognuno di questi esercita principalmente la funzione propria e sussidiariamente anche una parte delle altre (§ 57), così i corpi che

ad esse corrispondono, non vogliono essere composti in guisa da non avere diuturni ed importanti contatti fra loro. Se le due Camere facessero le leggi senza alcuna partecipazione del Governo, mancherebbero della guida e del sussidio che questo può dare in eminente grado per la più opportuna valutazione e graduazione dei bisogni pubblici; se il Governo non avesse voce nella formazione delle leggi, si troverebbe esposto alla eventualità di non meditate restrizioni o lacune che renderebbero difficile la sua opera. L'influsso reciproco fa evitare questi vari pericoli; e come le Camere controllano il Governo nella quotidiana attività esecutrice, così il Governo indirizza le Camere partecipando alla formazione delle leggi. Ora, tutto ciò si ottiene appunto col conferire al Re la duplice missione, di depositario unico del potere esecutivo, e di parte necessaria e integrante dell'organo legislativo: nè va dimenticato che il Re esercita l'uno e l'altro suo compito per mezzo dei ministri, i quali essendo ad un tempo onorati della fiducia di lui e di quella del Parlamento, riescono in maniera che non potrebbe più compiuta a far procedere sempre d'accordo il Governo e le Camere, la volontà regia e quella della rappresentanza nazionale (§ 89).

Ecco i vantaggi intrinseci del costituire il Re come terza parte dell'organo legislativo. Nè poi a questi vantaggi si contrappone alcun inconveniente, per la ragione che il Re non fa le leggi da solo, come in regime assoluto, ma collettivamente, con le due Camere. Senza il consenso di entrambe, egli non può fare le leggi; e contro il volere di entrambe non può poi opporsi a lungo, perciocchè al disopra del volere del Re, della Camera, del Senato, sta il corpo elettorale, che nelle elezioni periodiche dei suoi deputati ha il mezzo costituzionale e giuridico d'imporre la propria volontà suprema e risolvere sovranamente i conflitti (§ 188).

Vale adunque anche per noi e pei nostri tempi l'antico adagio d'Inghilterra: *Rex est caput, principium et finis Parliamenti*. Capo, giacchè dei tre rami coordinati ed uguali dell'organo legislativo, il Re costituisce quello più alto;

essendo l'approvazione sua, la quale giunge per ultima, ciò che perfeziona e compie e rende *legge* la volontà delle due Camere. Principio, giacchè egli solo può convocare le assemblee, e metterle quindi in grado e in diritto d'esplicare le proprie attribuzioni. Fine, giacchè egli solo può chiudere le sessioni, o rimandare i deputati al supremo giudizio del popolo.

Il Re nostro partecipa alla *organizzazione* del Parlamento con l'apertura, la proroga e la chiusura delle sessioni, con lo scioglimento della Camera dei deputati e la riconvocazione degli elettori, con la nomina dei senatori e quella dell'ufficio di Presidenza del Senato. Partecipa all'*opera* del Parlamento con l'iniziativa e la sanzione delle leggi. Delle quali attribuzioni varie noi tratteremo partitamente ai rispettivi articoli dello Statuto.

Art. 4.**La persona del Re è sacra ed inviolabile.**

SOMMARIO.

La prerogativa regia.

§ 83. Guarentigie degli organi costituzionali. — § 85. Carattere sacro della persona del Re. — § 85. Irresponsabilità regia. — § 86. Come essa trovi il suo correttivo nella responsabilità ministeriale. — § 87. Come l'irresponsabilità regia non sacrifichi i ministri. — § 88. Come la responsabilità ministeriale non annulli il Re. — § 89. Vero concetto del Re costituzionale. — § 90. Come la responsabilità ministeriale copra anche gli atti privati del Re.

Altre prerogative del Re.

§ 91. Prerogative di diritto penale. — § 92. Prerogative di diritto civile. — § 93. Prerogative di diritto processuale. — § 94. Prerogative di diritto finanziario.

La prerogativa regia.

§ 83. — Tra i molteplici organi istituiti ad esercitare la sovranità, si dicono « costituzionali » quelli che dalla costituzione ricevono esistenza indipendente, ossia che per disposizione della legge fondamentale non si trovano in subordinazione *gerarchica* verso nessun altro organo pubblico. Benchè tutti debbano cooperare insieme armonicamente, e perciò svolgono le rispettive attività in subordinazione mutua per lo scopo comune da raggiungere, nè la Camera gerarchicamente è alla dipendenza del Senato o questo di quella, nè entrambe dipendono dal Re o dal Giudiziario, nè il Re o il Giudiziario dipendono dall'una o dall'altra delle assemblee politiche. Ciascun organo costituzionale ha il suo ufficio, il suo campo d'azione; e come non deve avere balia di turbare con inopportune ingerenze la libera attività confidata agli altri, così deve essere assicurato che gli altri non

abbiano mezzi di turbare legittimamente l'attività sua propria. Il principio della divisione dei poteri non riuscirebbe a produrre gli effetti benefici pei quali è invocato, se gli organi depositarii delle diverse attività costituzionali non fossero posti in condizione di mantenere e difendere la propria indipendenza. Indi una serie di guarentigie di dritto pubblico, dallo Statuto e dalla legge conferite al Re, a ciascuna delle due Camere, ai membri di esse, a quelli dell'ordine giudiziario.

Queste guarentigie evidentemente assicurano a ciascuno dei detti organi una condizione giuridica speciale, che non è la stessa di quella conferita dal diritto comune agli altri individui o agli altri ufficiali pubblici. Tuttavia, come sarà meglio esplicito all'art. 24, non son *privilegi* ma *prerogative*, intendendosi istituite non per l'utilità privata delle persone che ne godono ma per la pubblica funzione che queste rivestono, e proporzionatamente al compito utile che nella vita statutale esse adempiono.

« Prerogativa » è parola derivante dal latino. La centuria che votava per la prima nei comizii di Roma repubblicana e che perciò esercitava non trascurabile influsso sul voto delle susseguenti, si diceva *praerogativa*, cioè *prae alias rogata*, interrogata prima delle altre. Di qui la parola passò ad indicare ogni preminenza goduta da un ente o da un individuo a vantaggio pubblico o per un pubblico interesse.

In Inghilterra la parola « prerogativa » è riserbata esclusivamente a designare la speciale condizione giuridica del Re, mentre per le Camere si parla di « privilegi ». È questa una distinzione basata sulla storia, in quanto le preminenze del Re vigevano da tempo immemorabile, erano coeve all'istituzione regia come portato della consuetudine; mentre quelle del Parlamento furono guadagnate passo passo con lotte secolari, quasi altrettanti strappi che il più forte riusciva a fare del diritto comune. Ma le nostre condizioni sono affatto diverse: perchè le une e le altre ripetono ugualmente il loro titolo giuridico da uno stesso Statuto, e ugualmente sono istituite nel pubblico interesse. Inoltre la pre-

rogativa regia in Inghilterra è intesa in un modo assai diverso da quello in cui noi la intendiamo. Secondo Cox essa denota il complesso dei poteri che spettano alla Corona senza che le siano stati assegnati da leggi scritte; secondo Locke, il potere spettante alla Corona di agire per il pubblico bene anche quando non esista una legge od anche talvolta contrariamente alle leggi. In altri termini, sarebbe il potere discrezionale residuario dell'antico monarca assoluto, quasichè di quest'ultimo rimanga qualche cosa, e sia pur minima, nella persona del Re costituzionale, mentre invece ai dì nostri non si può più parlare che di potere discrezionale riconosciuto dal complesso delle leggi al Governo. Secondo Coke, è invece il complesso e delle funzioni e delle preminenze che la legge scritta o non scritta riconosce alla Corona. Secondo Blackstone, da ultimo, è soltanto la speciale preminenza che il Re ha su tutti gli altri in ragione del suo altissimo ufficio.

Noi chiameremo prerogative istessamente e le guarentigie del Re e quelle delle Camere e del Giudiziario. Ed accostandoci al concetto del Blackstone, riserberemo questa denominazione al complesso delle immunità e preminenze dei varî organi costituzionali, chiamando invece uffici o funzioni o attribuzioni o competenze i poteri che ciascun organo esercita pel raggiungimento dei fini statuali. Osserveremo ancora, che alle prerogative sostanzialmente intese a garantire l'indipendenza dei diversi organi costituzionali, altre indirette se ne aggiungono, in parte sostanziali, in parte onorifiche, in relazione alla elevata posizione che gli organi medesimi occupano nella gerarchia statale e nella coscienza pubblica.

Ciò premesso, e rinviando in proprio luogo lo studio delle prerogative spettanti alle Camere ed al Potere Giudiziario, qui tratteremo della prerogativa Regia.

§ 84. — Breve è la storia di quest'articolo 4. Esso figurava nelle tre costituzioni francesi del 1791, del 1814 e del 1830: e il costituente piemontese lo riprodusse. I verbali del Consiglio di conferenza (§ 6) ci attestano che la lettura

di esso nella seduta 7 febbraio non incontrò « alcuna obiezione » e quindi figurò dapprima nel Proclama delli 8 febbraio (§ 9), indi nel testo definitivo. La legge 13 maggio 1871 sulle guarentigie pontificie lo riprodusse poscia estendendolo al Sommo Pontefice (§ 40).

Due sono le proposizioni ch'esso contiene: la persona del Re è sacra — la persona del Re è inviolabile.

La prima non ha evidentemente alcun contenuto giuridico. Trattasi d'una solenne affermazione che trova la sua origine storica nell'antichissimo sentimento per cui il Principe intendevasi istituito da Dio, e come è sacra la volontà di Dio, era anche sacra per conseguenza la persona da lui prescelta a reggere i popoli. La Chiesa ungeva e consacrava i Re al momento della loro incoronazione, sublimandoli sopra tutti i mortali: il popolo attribuiva loro una soprannaturale essenza e talvolta miracolose attitudini. Così in Inghilterra da Edoardo il Confessore a Giorgio I si ritenne che il Re, per divina delegazione, potesse guarire i sofferenti di scrofola colla semplice imposizione di una mano.

Oggi il soprannaturale non ha più lusinghe pei popoli, il principio del diritto divino e del legittimismo si è delegato, i regnanti non sono più gli « unti del Signore » nè si assoggettano più alla consacrazione, ripetendo la loro altissima magistratura dalla legge, che è la volontà del popolo costituito a Stato. Il dichiararne « sacra » la persona non è più che un richiamo alla pia tradizione di altre epoche, nel senso di riaffermare la nobiltà della istituzione regia e di rafforzare il debito morale del rispetto verso il primo magistrato e l'unico magistrato ereditario del popolo. Così l'art. 120 del Codice civile afferma che il « figlio, qualunque sia la sua età, deve *onorare* e *rispettare* i genitori ». Se ai dì nostri è ancora lecito ripetere che la persona del Re è sacra, ciò può solo dirsi in quanto egli personifica l'indipendenza e l'integrità della patria, che è sacra al cuore di tutti i suoi figli. Nulla però questa espressione determina di giuridico, nulla aggiunge alla posizione costituzionale del Re; e parecchie costituzioni, come ad esempio quella belga, non l'hanno riprodotta. Il costi-

tuate piemontese l'accolse, probabilmente per evitare che, lasciata in disparte, si potesse credere essersi voluto arrecare qualche diminuzione intenzionale nel comune concetto della prerogativa regia.

A questa dichiarazione tuttavia si connette la formola « per grazia di Dio » che accompagna il nome del Re nella intestazione degli atti di governo (§ 136); e le leggi punitive non di rado analogamente designano come « sacra » la persona del Re, quando occorre loro nominarla.

§ 85. — Grandissima importanza costituzionale ha invece la seconda parte di questo articolo. Se la qualifica di *sacro* si richiama al sentimento, quella d'*inviolabile* si richiama alla ragione e al diritto. Con l'affermare che la persona del Re è inviolabile, esso non pone soltanto un principio etico; non dice soltanto che il Re non deve essere offeso nella persona e nell'onore, perocchè a questo hanno identico diritto tutti gl'individui; ma pone un principio giuridico speciale a guarentigia della istituzione monarchica, ossia determina che il Re è giuridicamente irresponsabile, e quindi inviolabile di fronte al diritto dello Stato. Il Re non può essere mai chiamato a rispondere dei suoi atti, che eventualmente violano l'ordine giuridico; nè di quelli che pone in essere come uomo, nè di quelli che pone in essere come capo dello Stato. Ciò che per tutti gl'individui e per tutti gli ufficiali pubblici è reato, non lo è mai per il Re; la legge penale non perviene mai insino alla sua persona; egli non può essere assoggettato per veruna causa ad alcuna giurisdizione punitiva normale o speciale, ordinaria o straordinaria.

In tutti i tempi e in tutti i luoghi il monarca ha goduto sempre di siffatta eccezionale posizione giuridica. Ma durante la monarchia assoluta ciò avveniva perchè il Re era il sovrano, l'autore delle leggi, *legibus solutus* egli medesimo: non vi erano limiti di diritto al di sopra di lui, e perciò non poteva esservi controllo giuridico sulle sue azioni; tutto quel che a lui piaceva di fare, era per ciò stesso cosa legittima, e il suo assolutismo (fu detto) non

poteva altrimenti essere temperato che « dall'epigramma o dall'assassinio ». Oggi, invece, che la monarchia è costituzionale ed anche il Re, non più sovrano, è sottoposto alle leggi, questa presunzione *juris et de jure* per cui ogni suo atto si reputa sempre conforme al diritto, ha mutato fondamento. Non è più applicazione dell'esattissimo principio giuridico per cui la sovranità è di sua natura irresponsabile; non è una riserva egoistica, fatta dal Re nel momento che otriava la costituzione, o un privilegio acconsentito a lui per sopravvivenza o tradizione; e nemmeno è conseguenza del principio che « la giustizia emana dal Re » onde non potrebbero immaginarsi tribunali che possano giudicare il Re da cui essi stessi derivano il proprio ufficio, dappoichè questo principio ha un valore puramente storico e formale (come esporremo all'art. 68), e non è poi vero che *tutta* la giustizia emana dal Re, onde in ipotesi ben potrebbe la legge istituire un'apposita Corte di giustizia. Oggi la irresponsabilità penale del monarca è una meditata disposizione della legge suprema nell'interesse pubblico, a indispensabile guarentigia dell'ufficio regio.

Invero, allorquando un popolo reputa che il proprio interesse è meglio assicurato mediante la forma monarchica, la conseguenza necessaria è che esso deve anche accettare l'irresponsabilità piena ed assoluta del capo dello Stato. Scegliendo l'una, implicitamente sceglie anche l'altra. Se il Re fosse responsabile dei propri atti — sieno essi privati o pubblici — il paese potrebbe trovarsi nella dolorosa necessità di sottoporlo a legali inchieste, a legali processi, a punizioni legali; e in tal guisa non solo ne indebolirebbe l'autorità nei casi più favorevoli, ma persino lo potrebbe sospendere o deporre. Il Re diventerebbe amovibile; non vi sarebbe più forma monarchica. Quando nelle stesse repubbliche l'esperienza dimostra che la responsabilità personale del capo dello Stato è una chimera, onde ivi è forza appagarsi, quale unica precauzione possibile, della brevità e temporaneità dell'ufficio supremo, a maggior ragione conviene riconoscere quale una necessità insita alla forma monarchica, quella di rinunciare ad ogni legale esercizio di

giurisdizione punitiva sulla persona del capo dello Stato. Nell'antico Egitto i sacerdoti sottoponevano ad inchiesta e processo le azioni del Re defunto: in centinaia di casi, altri popoli antichi e moderni cacciarono i loro monarchi, o li processarono, o li imprigionarono, o li uccisero. Ciò vuol dire che i diritti della coscienza pubblica dei presenti e dei futuri, i diritti del popolo e della storia sono incoercibili, e nessuno al mondo può sfuggire alla responsabilità *morale* delle proprie azioni; ma responsabilità *giuridica* non vi è, non vi dev'essere, per la persona dei monarchi.

Questo concetto della irresponsabilità e conseguente inviolabilità regia, è espresso dagli inglesi con la nota formola « il Re non può fare il male ». Formola che alcuni interpretano come una circonlocuzione cortese per dire che il *Re non deve* fare il male; ma che veramente significa al pari del nostro articolo 4, che nessun atto del Re può mai costituire agli occhi della legge un'azione punibile.

§ 86. — Ma per intendere esattamente come nel regime libero si possa ammettere una simile deviazione dal diritto comune senza che ne venga alcun danno alla cosa pubblica anzi con un suo certo e immenso vantaggio, è necessario aver presente, oltre il giuramento del Principe (di cui parleremo nell'articolo 22), un altro istituto che si connette intimamente alla irresponsabilità regia, e la spiega e la compie: l'istituto della responsabilità dei ministri. La connessione è evidente nell'articolo 13 della costituzione francese del 1814, divenuto poscia l'articolo 12 di quella del 1830:

La personne du Roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables...

È così pure nell'articolo 63 della costituzione belga:

La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables.

Donde poi l'articolo 2 del Proclama costituzionale, emanato dal Re Carlo Alberto l'8 febbraio 1848 (§ 9):

La persona del Re è sacra ed inviolabile; i suoi ministri sono responsabili.

Nella redazione finale del nostro Statuto però le due parti furono disgiunte, e la proclamazione della responsabilità ministeriale ebbe luogo proprio nell'articolo 67, dove noi ne discorreremo.

Adunque il concetto pieno e compiuto emerge dal riavvicinamento dei due articoli statutari 4 e 67: il Re non risponde di alcuno dei suoi atti, ma di questi rispondono in ogni caso e senza alcuna eccezione i suoi ministri. Ecco il corrispettivo e il correttivo della irresponsabilità regia; il « mezzo termine » come lo chiamava Cesare Balbo, che permette ai popoli moderni di perpetuare la monarchia, senza però perpetuare la monarchia assoluta. Il monarca è inviolabile, perchè se potesse essere chiamato a rispondere degli atti suoi, non potrebbe più essere vitalizio ed ereditario; ma intanto si può consentire ch'egli sfugga alla responsabilità dei suoi atti, in quanto per questi rispondono i suoi ministri. Così noi abbiamo tradotto in una squisita garanzia giuridica l'indistinto sentimento delle masse che anche in remote epoche si piacevano di attribuire al Re tutto il bene, ai suoi consiglieri tutto il male che il Re avesse fatto.

In conseguenza, e come sanzione di questo canone costituzionale, si legge nell'articolo 20 dell'editto sulla stampa:

Chiunque farà risalire alla sacra persona del Re il biasimo o la responsabilità degli atti del Suo Governo, sarà punito col carcere da un mese ad un anno e con una multa da lire 100 a 1000.

E nell'articolo 125 del Codice penale:

Chiunque pubblicamente fa salire al Re il biasimo o la responsabilità degli atti del Suo Governo, è punito con la detenzione sino ad un anno e con la multa da lire 50 a 5000.

Nè la sostituzione riesce a fare dei ministri i capri espiatori dell'irresponsabile arbitrio regio, nè per converso riesce a fare del Re lo strumento passivo dei ministri responsabili. Entrambe queste opinioni sono state espresse e sostenute ad oltranza; ma entrambe sono false, ed eccone la dimostrazione.

§ 87. — In primo luogo, la sostituzione non è moralmente riprovevole. Essa non mira punto ad elevare a principio giuridico la cortigiana usanza tramandataci dal *Novellino* (Novella XLI) per cui « se lo Re Currado fallava in neuna cosa » i maestri che gli erano dati a guardia non battevano lui ma i giovanetti suoi compagni di studio. Perciocchè sin quanto il regime è assoluto, i ministri sono i servitori del Re, gli strumenti passivi del suo volere sovranano; responsabili solo di fronte a lui, non hanno che ad eseguire i suoi ordini. Qui dunque sarebbe iniquo di chiamarli giuridicamente a rispondere di determinazioni non loro. Al contrario è ben diversa la posizione dei ministri in regime costituzionale rappresentativo: e tanto più, quanto meglio si sviluppa il sistema di Gabinetto, che vedremo essere la condizione propria dei rapporti fra il Re e il Parlamento. Qui il monarca non trova già nei suoi ministri gli esecutori passivi del proprio volere, vincolati a lui da stretta subordinazione gerarchica; ma i suoi consiglieri, che liberamente accettarono l'ufficio, e lo esercitano sotto il sindacato vigile delle Camere. Qui i ministri, in forza della loro responsabilità penale e politica verso il Parlamento ch'è rappresentanza e specchio fedele della coscienza pubblica, hanno costante interesse e perfetta possibilità di ricusarsi ad ogni azione regia alla quale non credano di potersi associare, liberamente ritraendosi dall'ufficio non appena si rompa quell'intimo accordo che li vincola al Re nel volere insieme le medesime cose. Qui in una parola, ogni atto regio non è soltanto volontà del Re ma è anche volontà dei ministri; e però, se essi son chiamati a coprire l'irresponsabilità regia con la responsabilità propria, non è già che rispondano dell'atto altrui, ma sì veramente dell'atto proprio, dell'avere essi voluti o consentito, quando invece avrebbero dovuto e potuto astenersi od opporsi. Già nel 1316 in Inghilterra il Conte di Lancastro, invitato ad assumere l'ufficio di ministro, stipulava espressamente che « ogni qualvolta il Re non volesse agire secondo il parere di lui dopochè la necessità dei provvedimenti gli fosse stata dimostrata, il Conte, senza incorrere nell'accusa di

mala volontà o di ribellione o di malcontento, fosse esonerato dall'obbligo di prendere ulteriore parte al Consiglio..... ». Ora, quel che un potente barone inglese del XIV secolo ebbe la rara energia di stipulare in espressi termini col suo Re, il sistema costituzionale ha elevato a norma generale e costante per tutti i ministri.

Concludendo, è falso il credere che la volontà regia annulli quella dei ministri responsabili.

§ 88. — Non meno falso è d'altra parte il credere che un Re costituzionale, non avendo responsabilità, non può nemmeno avere volontà; e che solo i ministri, essendo soggetti all'una, debbano esplicitare anche l'altra nel governo della cosa pubblica. « Il Re regna e non governa » disse Thiers nel 1829, con una frase che ha fatta immensa fortuna, ma che si risolve in un vano gioco di parole, in talune lingue perfino intraducibile. Ed altri, commentando ed esagerando con un linguaggio in cui la grossolana irriverenza pareggia o supera la grossolanità dell'errore, descrivono il Re costituzionale come una busta vuota nella quale i ministri pongono le lettere, una nobile bocca per la quale i ministri parlano più solennemente, uno zero per dar valore alle cifre che gli si mettono accanto, una macchina per firmare, un gerente responsabile che sottoscrive senza prender parte, un cappello senza testa, un punto sull'*i*, una corona senza scettro, un essere incaricato d'occupare una sedia e di generare il successore.

Ma costoro non si accorgono, che secondo siffatti criteri un Re costituzionale tanto più corrisponderebbe al suo scopo, quanto più rassomigliasse al Travicello della favola. A che allora le sottili industrie degli statuti per regolare i casi di regenza? A che sorridere o fremere pei « Letti di Giustizia » tenuti da Luigi XIV a sette anni, ad otto da Luigi XV? L'imbecillità sarebbe dunque un ideale?

Il vero è che l'irresponsabilità, come non significa potere assoluto, così non significa nè può significare inazione e annullamento. L'istituzione regia non sarebbe amata e desiderata e riconosciuta efficacissimo elemento di buon go-

verno presso tanti popoli liberi, se dovesse solo servire a tenere occupata una sedia. Il Re costituzionale, lungi dall'essere una superfetazione, ha veramente una volontà propria negli affari pubblici, ed è tenuto ad esercitarla pel pubblico bene. Mentre i ministri, le maggioranze, le Camere, l'opinione pubblica si mutano di continuo, in mezzo a tanta volubilità d'uomini e di cose il Re solo costituisce un punto fermo e stabile; e pensoso più del domani che dell'oggi, ispirato a criterî obiettivi e non a convenienze o necessità transitorie, può efficacemente incitare o temperare, raffrenare o sospingere. Superiore ai partiti pel suo stesso interesse di non vincolarsi all'uno o all'altro dividendone coi trionfi i disastri, a capo d'una dinastia alla quale intende trasmettere integro il trono e l'esempio, egli non è l'esponente d'un gruppo, il rappresentante d'una classe, ma il capo dell'intero popolo e l'equo estimatore dei forti e dei deboli, delle maggioranze e delle minoranze, degl'interessi presenti e dei futuri, è l'equo tutore della legalità e della lealtà di governo verso tutti. Depositario della storia politica nazionale (come lo qualificò il Disraeli) e specialmente allorchè abbia avuto agio di temperare il suo ingegno con una lunga esperienza di regno, egli è in grado di conservare assai meglio d'ogni altro la necessaria continuità d'azione fra i ministri e le correnti che si succedono. Nessuno più di lui può rendere utili servigi allo Stato: ed il sistema costituzionale, mentre si premunisce contro i pericoli d'un Principe disadatto o malvagio, pone il Principe buono nelle migliori condizioni per potere esercitare nobilmente ed efficacemente il suo ufficio, e vuole, anzi, e si attende che lo eserciti.

Lo Statuto perciò gli affida numerose ed alte funzioni, e queste veramente son *sue*. Nei limiti del tempo e delle forze umane, il Re ha diritto d'essere informato di tutto ciò che i suoi ministri intendono fare; ha diritto di obiettare e discutere, di formarsi una convinzione propria su tutto quel che i ministri gli chiedono o consigliano, e perciò di assumere informazioni anche ad altre fonti, benchè sempre in guisa che non ne risulti un turbamento nella

fiducia costituzionale ch'egli è tenuto ad avere nei suoi consiglieri finchè li mantiene in carica. Lungi dal dover firmare passivamente gli atti che i ministri gli presentano, egli invece ha diritto d'aderirvi o ricusarsi con piena discrezione, di *volere* liberamente, di convincersi che questi atti sono opportuni o necessari. Bene ha scritto Mac Charthy: « il Sovrano mancherebbe gravemente ai suoi doveri pubblici ed ingannerebbe la fiducia nella nazione, se consentisse ad agire come il semplice fantoccio dei ministri e se firmasse meccanicamente e senza osservazioni tutte le carte che gli vengono poste innanzi. La costituzione d'Inghilterra non ha mai inteso che la nazione e i ministri dovessero rinunziare al beneficio dell'avviso e del giudizio di un magistrato, che è collocato per ciò appunto al di sopra di tutti gli eccitamenti e di tutte le tentazioni di partito, dei loro trionfi e dei loro rovesci, e che si ritiene quindi non abbia altro motivo o impulso fuor di quello del pubblico bene ».

Soltanto — ed è qui dove il regime libero si distacca e si differenzia dall'assoluto — la volontà personale del Re non può farsi valere nè mostrarsi al pubblico in alcuna cosa, se non a patto d'incontrarsi e coincidere con la volontà dei ministri responsabili alle Camere. S'egli vuole qualche cosa che i ministri non vogliono con lui, il Re costituzionale o deve abbandonarne il pensiero, o deve cercarsi altri ministri i quali concordino in quel suo volere e ne assumano la responsabilità: ed è questa la garanzia, unica ma efficacissima, che vale a mantenere il Re costituzionale entro i necessari limiti giuridici e politici.

Concludendo, ciò che il regime costituzionale ha distrutto in lui è il capriccio e l'arbitrio, ma non la volontà illuminata ed indipendente ⁽¹⁾.

§ 89. — Adunque in ogni atto regio concorrono *due* volontà ugualmente libere e autonome, quella del Re e

⁽¹⁾ BONGHI, *L'ufficio del Principe in uno Stato libero*. Nella « Nuova Antologia » del 15 gennaio 1893. — MICELI, *La Corona*, Perugia, Tipografia Umbra, 1894.

quella dei ministri, nè l'una può forzar l'altra a concorrere. Ma di queste due volontà, la necessità suprema della forma monarchica fa sì che sia responsabile giuridicamente una sola: quella dei ministri. In tal guisa la potenza del Re viene ad assumere nella pratica l'aspetto d'influenza sui suoi consiglieri; il che pel Principe costituisce un guadagno e non una perdita, risultandone di tanto elevato il prestigio, di quanto la forza morale supera negli effetti la forza materiale. E se in cotesta più mite forma la potenza del Re sfugge il più delle volte all'attenzione del pubblico, sarebbe erroneo il dedurne che non esiste più o non si esplica o non si può esplicare con immenso vantaggio pel bene comune. Ricordiamo la dichiarazione di lord Elgin: essersi egli sentito più potente qual governatore del Canada mediante l'influenza morale della sua posizione irresponsabile sopra i suoi ministri responsabili alle Camere canadesi, di quel che non gli avvenisse come governatore della Giamaica, circondato da ministri subordinati a lui ma non responsabili alla locale assemblea. Il Re costituzionale trovasi di continuo nella necessità di determinarsi e comportarsi in guisa, che i suoi ministri non abbiano mai motivo di ricusarsi a coprirlo. Egli non si può mettere in disaccordo coi ministri responsabili, se non quando sia certo di trovare appoggio nella Camera per mezzo d'altri ministri da sostituire a quelli; nè può mettersi in disaccordo con la Camera, se non quando sia certo di trovare appoggio nel paese che riprovi la condotta della Camera eleggendone un'altra di sentimenti diversi; e ben sa che ove poi si mettesse in disaccordo anche col paese, non gli rimarrebbe che cedere, abdicare o combattere. Finchè dunque è disposto ad aggirarsi entro l'orbita delle leggi e ad ispirarsi ai sentimenti della coscienza nazionale, egli « non può fare il male » ossia non lo fa: se pretende uscirne, trova resistenza nei suoi ministri, che lo abbandonano per non incorrere nella responsabilità d'aver partecipato o consentito ad atti illegali o politicamente condannabili. E dove pure abbia da essi un riprovevole appoggio, i

ministri medesimi sarebbero chiamati a rendere strettissimo conto per aver tradito il proprio debito. Per questo, gli antichi dissero, benchè senza assurgere allo squisito correttivo della responsabilità ministeriale, *rex eris si recte facias, si non facias, non eris*. Per questo, la formula del giuramento politico in Italia parla del « bene *inseparabile* del Re e della Patria ». Per questo, la irresponsabilità regia che lo Statuto proclama è quella giuridica, di fronte alle leggi penali ed alle giurisdizioni legali; ma lo Statuto non si spinge (nè forza umana il potrebbe) fino alla irresponsabilità morale di fronte alla storia e alla coscienza dei popoli.

In quest'intimo accordo fra Re irresponsabile e ministri responsabili si trova il principio che vivifica ed anima la lettera delle costituzioni moderne. Chi scorre gli articoli dello Statuto senza badare a quell'intimo nesso, è tratto a formarsi della Corona un concetto immensamente lontano dal vero. Al Re infatti è attribuita senz'alcuna precauzione apparente, una poderosa serie di facoltà gravissime che sarebbero più che sufficienti a renderlo vero ed assoluto signore: convocazione e chiusura delle Camere, scioglimento di quella elettiva, nomina dei senatori e della presidenza del Senato, iniziativa e sanzione delle leggi, rappresentanza dello Stato all'estero, comando dell'esercito e dell'armata, diritto di guerra, diritto di fare trattati, diritto di far decreti e regolamenti, diritto di grazia, diritto di trascinare all'Alta Corte di Giustizia gl'imputati di tradimento, nomina di tutti gli ufficiali pubblici, dei ministri, dei giudici, esercizio dei diritti spettanti all'autorità civile in materia ecclesiastica, diritto di creare e conferire onorificenze e titoli di nobiltà, diritto d'autorizzare a fregiarsi di onorificenze ricevute dall'estero.

Senonchè il quadro assume un aspetto profondamente diverso, quando si pon mente all'influenza decisiva di due fattori, dei quali uno giuridico e l'altro politico, ossia la responsabilità degli atti regi addossata ai ministri, e il sistema di Gabinetto che fa dei ministri gli uomini di fiducia del Parlamento. E allora si scorge, che mentre lo

Statuto attribuisce formalmente al Re tutte le funzioni ora elencate, non il Re solo, ma il Re d'accordo coi suoi ministri è l'organo che in sostanza le esercita. Donde la espressione consuetudinaria « Governo del Re » ufficialmente adoperata per la prima volta in Piemonte nella legge 2 agosto 1848, n. 759, per accennare, come ad un tutto inscindibile, all'azione del Re costituzionale coi suoi consiglieri responsabili. Un tempo il Monarca signoreggiava per mezzo dei suoi servitori; oggi sono i ministri, che governano d'accordo con lui. Nè una sola di quelle potestà, vuoi la più grande o vuoi la più modesta, può reputarsi conferita personalmente al Monarca — non vi è un re costituzionale ed un re supercostituzionale accanto o al di sopra di quello — perciocchè non può esservi un solo atto, del quale nessuno abbia a rispondere. Se si considerassero non coperti dalla responsabilità ministeriale gli attributi minimi, quale ne sarebbe il vantaggio? Se i massimi, che diverrebbe del regime libero? È pertanto da sbandire nel modo più assoluto il concetto d'un preteso « potere regio » quale complesso di diritti « maestatici » anteriori o superiori alla costituzione, esonerati come che sia dal concorso responsabile dei ministri. Nemmeno la scelta di questi ultimi, che di tutto rispondono, si sottrae alla responsabilità loro, dappoichè sono essi medesimi responsabili dell'avere accettato l'ufficio.

Di qui la così detta « impersonalità regia »: il Re costituzionale non è una persona, ma una istituzione; in lui non vedesi una volontà personale, ma una volontà costituzionale, ossia determinantesi necessariamente in concorso d'altre volontà parimenti libere ma responsabili. Già in altri tempi si videro guerre condotte contro il Re in nome del Re, ossia contro l'individuo che occupava il trono, in nome della istituzione da lui malamente incarnata. E Isabella di Castiglia ed Elisabetta d'Inghilterra erano chiamate *Re* dagli scrittori contemporanei, come i giuristi francesi scrissero che « il Re non ha sesso » e i magnati ungheresi esclamarono più tardi « *moriemur pro Rege nostro Maria Theresia* ». Oggi noi non diciamo « il di-

scorso del Re, le determinazioni del Re, la dotazione del Re » ma la dotazione, la determinazione, il discorso « della Corona » e con frase inglese non si dice « la morte del Re » ma « la demissione o il passaggio della Corona ». Così, nel tempo stesso che le usanze moderne hanno relegato le corone imperiali e regali nelle vetrine dei musei, la consuetudine costituzionale ha preso appunto la parola « Corona » per designare impersonalmente il Capo dello Stato; e quest'articolo 4 dello Statuto è l'unico in cui si parli della « persona » del Re, mentre in tutti gli altri è costantemente parola del « Re » quale istituzione di diritto pubblico.

§ 90. — Non è però a credere, come a prima vista parrebbe, che la responsabilità dei ministri copra soltanto gli atti che il Re compie nella qualità di capo dello Stato, onde rimarrebbero senza alcun correttivo e corrispettivo quelli che il Re compie come semplice e privato cittadino.

Il vero è che anche questi ne sono coperti indirettamente ma efficacemente. Affinchè il monarca non sia responsabile di nulla, è necessario che i ministri siano per lui responsabili di tutto. Se la responsabilità non è piena ed intera da un lato, la inviolabilità non può essere piena ed intera dall'altro. Solo, nei rapporti del Re come individuo, il concorso dei ministri assume naturalmente altro aspetto: quello cioè di prevenire, impedire, correggere; o quando altro non si possa, disgiungere la propria responsabilità giuridica da quella morale del Principe, e soddisfare coi necessari provvedimenti le imperiose esigenze della turbata coscienza pubblica.

Nel 1871 l'opposizione parlamentare nei Comuni inglesi formulò una mozione di biasimo al Gabinetto, perchè la Regina si faceva vedere troppo raramente in pubblico: ecco dunque che nella patria stessa del costituzionalismo risulta affermata in modo perspicuo la responsabilità dei ministri anche per un atto privato del capo dello Stato. Gli atti compiuti da lui non hanno mai una mera impor-

tanza privata; e se i ministri non ne debbono rispondere direttamente, rispondono tuttavia delle conseguenze, di cui essi non si sieno preoccupati ⁽¹⁾. Ed è notevole il seguente squarcio del Thonissen a proposito dell'articolo 63 della costituzione belga ⁽²⁾.

L'articolo 63 ha consacrato l'irresponsabilità della *persona del Re*. Il progetto della Commissione centrale portava: del *capo dello Stato*. Un membro del Congresso avendo fatto osservare che in seguito a questa ultima redazione non si potrebbe mai pronunziare la decadenza di un Re insensato o colpevole, si convenne di sostituire alle parole « il capo dello Stato » le altre « la *persona* del capo dello Stato ».

Ma evidentemente tutto ciò esorbita dal campo giuridico. Mediante la costituzione il popolo regola la propria vita entro i limiti del diritto, non però vincola (nè potrebbe, se anche volesse) quella sua forza latente che è il sostrato e il presupposto di tutte le istituzioni politiche.

Altre prerogative del Re.

§ 91. — La prerogativa della irresponsabilità, che abbiamo finora esaminata, essendo la guarentigia diretta e propria della indipendente libertà di volere del Principe, costituisce veramente la « prerogativa regia » per eccellenza. Il Re però gode di varie altre disposizioni singolari di diritto, le quali concorrono ad aumentarne il prestigio; ma derivando dal concetto della maestà statuale ch'egli personifica, sono consigliate non dalla necessità di tutelare il libero esercizio delle sue funzioni costituzionali, bensì dalla convenienza di metterlo in una condizione giuridica corrispondente alla sua posizione eccelsa, anzi unica nello Stato. Quindi è, che mentre la irresponsabilità è data a lui solo, questi altri favori di legge sono estesi, benchè in vario e minor grado, anche ai membri della sua famiglia, e in certa parte anche agli altri personaggi che nello

(1) MORELLI. *Il Re*, pag. 503-4.

(2) *La constitution belge annotée*. Bruxelles, 1879, pag. 197.

Stato occupano elevate posizioni pur senza essere così illustri per nascita. Noi le distingueremo in prerogative di diritto penale, prerogative di diritto civile, prerogative di diritto processuale, e prerogative di diritto finanziario. Di quelle puramente onorifiche non facciamo cenno che per memoria.

Le prerogative di diritto penale consistono nella minaccia e nell'applicazione di più severe pene pei reati diretti contro la persona del capo dello Stato. In questa maggiore severità quasi tutti i popoli convennero; e per fermo non è chi non veda come la vita, l'integrità, l'onorabilità del capo dello Stato, richiedano una più imponente tutela giuridica, in ragione del maggior turbamento pubblico che arrecano le violenze indirizzate a così alto segno. In siffatti reati non un solo subietto, ma due rimangono offesi o colpiti: la persona del Principe, e la cosa pubblica. Non che si debbano ai dì nostri riprodurre le severissime leggi del mondo antico e del mondo barbarico contro i rei di *lesa maestà*; ma certo è necessario proteggere efficacemente nell'istituzione suprema la sicurezza e la tranquillità di tutto lo Stato, massime nella odierna recrudescenza d'attentati e delitti di questo genere esecrabile. E per considerazioni analoghe, siffatta maggior tutela conferita al Re si estende pure in gradi varii agli altri membri della Famiglia Reale: del che parleremo più di proposito all'articolo 21.

Le maggiori sanzioni a cui si accenna, trovansi nello Editto sulla Stampa per quanto concerne i reati commessi con artifici meccanici atti a riprodurre il pensiero, e nel Codice penale per quanto concerne i reati commessi in qualsiasi altro modo.

Ecco i relativi articoli della legge sulla stampa:

Art. 15. — Sarà punito colle stesse pene (*carcere per anni due e multa di lire 4000*): l'impiego di qualunque dei mezzi indicati nell'articolo 1 per impugnare formalmente la inviolabilità della persona del Re. l'ordine della successione al Trono, l'autorità costituzionale del Re e delle Camere.

Art. 19. — Chiunque, con uno dei mezzi contemplati nell'articolo 1, si sarà reso colpevole di offesa verso la Sacra persona del Re o Reale famiglia

o Principi del sangue, sarà punito col carcere estensibile a due anni e con multa non minore di lire 1000 e non maggiore di lire 3000, avuto riguardo alla persona contro cui è diretta l'offesa, alle circostanze di tempo e di luogo, ed alla qualità e gravezza del reato,

Ed ecco gli articoli del Codice penale ⁽¹⁾:

Art. 117. — Chiunque commette un fatto diretto contro la vita, la integrità o la libertà della sacra persona del *Re*, è punito con l'ergastolo.

Si applica la stessa pena, se il fatto sia diretto contro la vita la integrità o la libertà personale della Regina, del Principe ereditario, o del Reggente durante la reggenza.

Art. 118. — È punito con la detenzione non inferiore a dodici anni chiunque commette un fatto diretto:

1° a impedire al *Re* o al Reggente, in tutto o in parte, anche temporaneamente, l'esercizio della sovranità;

2° a impedire al Senato o alla Camera dei deputati l'esercizio delle loro funzioni;

3° a mutare violentemente la costituzione dello Stato, la forma del Governo o l'ordine di successione al trono.

Art. 122. — Chiunque, con parole o con atti, offende il *Re*, è punito con la reclusione o con la detenzione da uno a cinque anni e con la multa da lire 500 a 5000.

Se l'offesa sia fatta ad un'altra fra le persone indicate nell'articolo 117, il colpevole è punito con la reclusione o con la detenzione da otto mesi a tre anni e con la multa da lire 100 a 1500.

Se l'offesa sia fatta pubblicamente, ovvero in presenza dell'offeso, la pena è aumentata di un terzo.

Art. 124. — Per i delitti preveduti nei due precedenti articoli (122 e 123) non si procede che dietro autorizzazione del Ministro della Giustizia...

Art. 127. — Chiunque commette un delitto contro una fra le persone della Famiglia Reale non indicate nell'articolo 117, soggiace alla pena stabilita per il delitto commesso, aumentata da un sesto ad un terzo. In ogni caso, la pena restrittiva della libertà personale non può essere inferiore a tre mesi, nè la pena pecuniaria a lire 500.

Se il delitto sia tra quelli per i quali è necessaria la querela di parte, non si procede che dietro autorizzazione del Ministro della Giustizia.

Art. 131. — Chiunque, per commettere alcuno dei delitti preveduti negli articoli 104, 117, 118 e 120, forma una banda armata, o esercita nella medesima un comando superiore od una funzione speciale, è punito con la reclusione o con la detenzione da dieci a quindici anni.

Tutti gli altri che fanno parte della banda sono puniti con la reclusione o con la detenzione da tre a dieci anni.

Art. 134. — Quando più persone concertano e stabiliscono di commettere con determinati mezzi alcuno dei delitti preveduti negli articoli 104,

(1) NOCIRO. *Corso di diritto penale*, vol. I, *Reati contro il diritto politico*, capo VI.

117, 118 e 120 e nel primo capoverso dell'articolo 128, ciascuna di esse è punita:

1^o nei casi degli articoli 104 e 117, con la reclusione da otto a quindici anni;

2^o nel caso dell'articolo 118, con la detenzione da quattro a dodici anni, e, in quello dell'articolo 120, con la detenzione da due a sette anni;

3^o nel caso del primo capoverso dell'articolo 128, con la reclusione da due a otto anni.

Va esente da pena chi receda dal predetto concerto prima che si cominci l'esecuzione del delitto e prima che sia iniziato procedimento.

Art. 135. — Chiunque, fuori dei casi preveduti negli articoli 63 e 64, pubblicamente eccita a commettere alcuno dei delitti preveduti negli articoli 104, 117, 118 e 120 è punito, per ciò solo, con la reclusione o con la detenzione da tre a cinque anni, nei casi preveduti negli articoli 104 e 117, e da dodici a trenta mesi, nei casi preveduti negli articoli 118 e 120. È sempre aggiunta la multa da lire 1000 a 3000.

§ 92. — Alle leggi civili il Re è soggetto come ogni altro cittadino: pur nondimeno in alcuni punti le disposizioni del diritto comune non si applicano a lui, come non si applicano ai membri della Famiglia Reale per le considerazioni che esporremo più tardi.

Quanto alla maggiore età, il Re la raggiunge al diciottesimo anno compiuto (§ 210).

Quanto al matrimonio, il Codice civile nell'articolo 55 lo proibisce all'uomo che non abbia toccato i 18 anni e alla donna che non abbia toccato i 15. Nell'articolo 59 lo proibisce in linea collaterale tra gli affini nel medesimo grado e tra zii e nipoti. Nell'articolo 67 accorda al figlio maggiorenne il diritto di richiamarsi alla Corte d'appello contro il rifiuto di consenso degli ascendenti o del consiglio di famiglia o di quello di tutela.

Orbene, per l'articolo 69 dello stesso Codice, codeste disposizioni non sono applicabili al Re nè alla Famiglia Reale; pei matrimoni dei Principi e delle Principesse Reali è richiesto sempre l'assenso del Re, senza alcun diritto a richiamo; pel matrimonio del Re non è richiesto mai il consenso di alcuno, salvo il caso del Re minorenni, chè allora occorre il consenso del Reggente⁽¹⁾. Ma pel più

(1) MORELLI. *Il Re*, pag. 574.

retto giudizio sulla portata di queste deroghe, è bene aver presente che in forza dell'articolo 68 del Codice il Re stesso può dispensare anche i privati dai ricordati impedimenti dell'articolo 59, e da quelli di età dell'articolo 55 benchè fino al minimo insuperabile di anni 14 pei maschi e 12 per le femmine.

Inoltre lo stesso Codice nei capi II e III del Titolo V del Libro I determina le « formalità preliminari al matrimonio » e i modi e termini di « opposizioni al matrimonio » ed anche tutte queste disposizioni sono dichiarate dall'articolo 92 non applicabili nè al Re nè alla Famiglia Reale.

Ancora: in ordine alla celebrazione del matrimonio, il Codice stesso dispone:

Art. 93. — Nei matrimoni del Re e della Famiglia Reale, *l'ufficiale dello stato civile* è il Presidente del Senato del Regno.

Il Re determina il *luogo* della celebrazione, la quale può anche farsi per *procura*.

E in genere, per gli atti dello stato civile:

Art. 369. — Il Presidente del Senato, assistito dal Notaio della Corona, adempirà le funzioni di *ufficiale dello stato civile* per gli atti di nascita, di matrimonio e di morte del Re e delle persone della Real Famiglia.

Su di ciò ritorneremo commentando l'articolo 38 dello Statuto; qui aggiungeremo che notaio della Corona fu per lungo tempo il Ministro degli affari esteri, in forza dell'articolo 3, n. 10, del regolamento 21 dicembre 1850, n. 1122; ma col regio decreto 13 giugno 1895, n. 356, quell'ufficio venne trasferito al Ministro dell'interno.

Quanto alla tutela, essa è ordinata con norme speciali per il Re minorenni, e noi ne parleremo all'articolo 17 dello Statuto; con altre norme speciali pei membri della Reale Famiglia, e noi ne tratteremo al § 252.

Quanto alla disposizione dei beni privati, lo Statuto stesso all'articolo 20 esonera il Re dalle norme che limitano la quantità disponibile: e ne terremo parola al § 245.

§ 93. — Il Re, essendo soggetto alle leggi civili, può al pari di ogni altro cittadino trovarsi nella necessità di muovere lite o riceverne. D'altra parte, sebbene esente egli stesso dalle leggi penali, può trovarsi in condizione che renda necessario udirne le deposizioni per la ricerca della verità nei processi a carico d'altri. In contemplazione di questi casi, e per conciliare l'interesse della giustizia con l'alta posizione del Monarca, i due Codici di procedura, civile e penale, contengono apposite regole.

Dice il Codice di procedura civile:

Art. 138. — La citazione è notificata.... per la lista civile, il patrimonio privato del Re, della Regina, dei Principi della Famiglia Reale, al capo dell'amministrazione o a chi ne faccia le veci nel circondario o nella provincia dove risiede l'autorità giudiziaria davanti cui è portata la causa.

Quindi non mai il Re o i membri della Real Famiglia, ma un loro rappresentante, comparisce davanti alla giustizia civile; e il Re non può esservi chiamato come testimone, nè gli si può deferire un interrogatorio o un giuramento, per il motivo che la sua parola diverrebbe soggetto alla valutazione e alla critica, il che non si concilia con la irresponsabilità regia.

Dice poi il Codice di procedura penale:

Art. 723. — Non si potranno citare come testimoni, sia nell'istruzione, sia nel dibattimento, avanti le Corti, i Tribunali o i pretori, i Principi Reali.

Art. 725. — Se occorrerà di esaminare alcuna delle persone indicate nei due precedenti articoli, le loro deposizioni saranno ricevute dall'istruttore o dal pretore del luogo in cui esse risiedono o dove si trovano accidentalmente: ed a questo effetto la Corte, il Tribunale o l'istruttore, avanti cui pende la causa, indirizzerà al pretore delegato uno stato dei fatti e delle interrogazioni sovra cui si richiede la testimonianza.

L'istruttore o il pretore delegato si concerterà colle persone di cui si tratta, per recarsi col cancelliere alla loro abitazione ed ivi riceverne le deposizioni.

Art. 727. — Nei casi preveduti negli articoli 725 e 726 le deposizioni saranno immediatamente consegnate alla cancelleria, o rimandate chiuse e sigillate alla cancelleria della Corte, del Tribunale o del pretore richiedente, e quindi comunicate, senza ritardo, all'ufficiale incaricato delle funzioni del Pubblico Ministero.

Le suddette deposizioni saranno lette in pubblica udienza nel dibattimento, sotto pena di nullità.

Quindi non si parla espressamente del Re, ma s'intende compreso nelle disposizioni medesime, con l'aggiunta che la sua deposizione non va mai accompagnata da giuramento per lo stesso motivo or ora indicato.

§ 94. — Il Re, finalmente, è soggetto al pari di ogni altro cittadino alle leggi fiscali e finanziarie per quanto concerne la sua proprietà (§ 245): nondimeno le leggi lo esentano da alcune contribuzioni, e con lui esentano anche i membri della Real Famiglia.

Per l'articolo 8 della legge 24 agosto 1877, n. 4021, la dotazione della Corona e così pure gli appannaggi ai Principi e alle Principesse Reali, sono eccettuati dal pagamento dell'imposta di ricchezza mobile.

La legge postale nel vigente testo unico del 24 dicembre 1899, n. 501, dispone:

Art. 51. — La *franchigia postale* è concessa esclusivamente al carteggio del Re.

Per l'interno tale franchigia è illimitata, tanto per le corrispondenze spedite, quanto per quelle ricevute; per l'estero è regolata dalle convenzioni postali internazionali.

Nulla è innovato nelle disposizioni dell'articolo 12 della legge 13 maggio 1871, n. 214, sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede.

Art. 53. — La corrispondenza, di cui negli articoli precedenti, potrà anche essere sottoposta a raccomandazione, con le norme che regolano il trattamento delle corrispondenze private.

E il regolamento 10 febbraio 1901, n. 120, aggiunge:

Art. 140. — La franchigia, che compete al carteggio del Re ed a quello del Sommo Pontefice, si estende a qualsiasi oggetto di corrispondenza, che sia Loro diretto. Si estende eziandio al carteggio che sia impostato in loro nome con norme determinate.

Art. 147. — Le corrispondenze spedite in nome del Re o del Sommo Pontefice possono essere raccomandate con esenzione di tassa....

Art. 156. — Le corrispondenze non francate provenienti dall'estero, all'indirizzo del Re o del Sommo Pontefice, sono distribuite senza tassa.

Il R. decreto 21 luglio 1891, n. 467, riconosce e conserva come vecchia disposizione la franchigia telegrafica pei dispacci spediti dal Re e dalle persone della Real Famiglia,

ancorchè firmati per loro ordine dai funzionari delle rispettive Case civili o militari.

La legge 27 aprile 1885, n. 3048, sull'esercizio delle strade ferrate, dichiarava come obbligo delle Società concessionarie l'esecuzione dei trasporti per conto della Casa di Sua Maestà e delle Case dei Reali Principi, in base alle convenzioni strette all'uopo per pattuire speciali tariffe.

Infine una semplice circolare del Ministero delle finanze (Direzione generale delle Gabelle) in data 17 marzo 1890, dispone:

Le bollette a cauzione, che le dogane di confine rilasciano per *i pacchi postali provenienti dall'estero* all'indirizzo della Reale Famiglia, del Sommo Pontefice, del Corpo diplomatico accreditato presso la Real Corte d'Italia o presso la Santa Sede, e dei Ministeri, debbon sempre andare *esenti dalla tassa di bollo* di lire 1.20, di conformità al disposto dell'articolo 4, secondo capoverso, della normale 159 nel *Bollettino ufficiale* del 1887, quand'anche, per qualsiasi ragione, tali pacchi vengano trasmessi alla dogana di Roma isolatamente, anzichè nelle spedizioni dirette.

Art. 5.

Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il capo supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra; fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazioni di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

SOMMARIO.

Il potere esecutivo.

§ 95. Suo concetto. — § 96. Sua appartenenza. — § 97. Il Re, capo dello Stato.

Comando delle forze di terra e di mare.

§ 98. Contenuto di questa disposizione. — § 99. Chiamata dei cittadini alle armi e militarizzazione di certe categorie d'impiegati e agenti (*n*). — § 100. Organizzazione e amministrazione delle forze militari. — § 101. Libera disposizione di esse. — § 102. Comando in tempo di pace. — § 103. Comando in tempo di guerra.

Diritto di guerra.

§ 104. Necessità della guerra. — § 105. Deliberazione della guerra e sua dichiarazione. — § 106. Lo stato di guerra. — § 107. I poteri di guerra. — § 108. Occupazione temporanea di paesi esteri. — § 109. Occupazione permanente: colonie. — § 110. La Colonia Eritrea (*n*). — § 111. Lo stato d'assedio. — § 112. Suo contenuto in Italia. — § 113. Sua incostituzionalità. — § 114. Consuetudine e giurisprudenza nel nostro paese.

Diritto di concludere trattati.

§ 115. Rapporti diplomatici; convenzioni e trattati (*nn*). — § 116. Quali trattati può concludere l'Esecutivo, e per quali è necessaria l'approvazione con legge (*n*). — § 117. Trattati che importano un onere alle finanze. — § 118. Trattati che importano variazione di territorio. —

§ 119. Variazioni di territorio nelle colonie. — § 120. Trattati che importano modificazione delle leggi. — § 121. Tempo e modo dell'approvazione legislativa. — § 122. Effetti. — § 123. Trattati pei quali non è necessaria l'approvazione per legge. — § 124. Trattati di pace. — § 125. Trattati d'alleanza. — § 126. I trattati di commercio (*n*). — § 127. Le assunzioni di protettorato e le zone d'influenza (*n*).

Il potere esecutivo.

§ 95. — L'articolo 3 del proclama 8 febbraio 1848 (§ 9) è la traduzione dell'ultima parte dell'articolo 12 e della massima parte dell'articolo 13 della costituzione francese del 1830, i quali corrispondevano agli articoli 13 e 14 della Carta del 1814. Fu approvato dal Consiglio di conferenza il 7 febbraio (§ 8); ma nella redazione definitiva, e senza che più se ne parli nei verbali, risultò scisso in due parti, che sono gli articoli 5 e 6 del nostro Statuto.

Al pari della espressione « potere legislativo » anche la espressione « potere esecutivo » si adopera promiscuamente in due sensi: cioè per designare la *funzione* di governo in senso stretto, e per designare l'*organo* che la esercita (§§ 52 e 54).

In questo articolo è adoperata nel senso di funzione; e noi vedemmo al § 52 in che cosa essa consiste. Dicemmo che non è veramente « esecuzione » se non pei casi rari in cui le leggi ordinano in modo tassativo di prendere l'uno o l'altro provvedimento, ma il più delle volte essa è « azione libera nei limiti delle leggi, » è potestà di operare per casi concreti e singoli discrezionalmente, cioè con libera autodeterminazione entro i confini determinati dal diritto.

Il suo nome pertanto è improprio, quantunque l'uso l'abbia consacrato presso i popoli e gli scrittori più diversi: ad ogni modo, quel che più importa è di formarsene un concetto preciso, distinguendola dalle altre due e individuandola pel suo contenuto proprio. Ora, essa distinguesi dalla funzione legislativa perchè questa esprime la volontà dello Stato per formole generali, in norme o regole giuri-

diche, mentre l'Esecutivo esprime la volontà stessa ordinando, provvedendo per casi concreti e singoli; — distinguesi dalla giudiziaria perchè questa è raffronto di una azione concreta alla norma giuridica determinando semplicemente se vi corrisponde o ne esorbita, mentre la funzione esecutiva è comando di fare o non fare. Quanto poi al suo contenuto specifico, esso è vario, multiforme, complesso, come è varia, multiforme, complessa l'azione statale. Vi rientra l'ufficio di perseguire con mezzi acconci tutt' i fini di pubblica necessità od utilità che le leggi determinano o consentono, quello di mantenere relazioni con gli altri Stati e di trattare con essi, quello di vegliare al mantenimento dell'ordine all'interno e verso l'estero; e conseguentemente anche quello d'istituire gli strumenti ed agenti della propria azione, e dar loro l'impulso e sorvegliarli di continuo per imprimer loro unità e costanza d'indirizzo. Adunque la funzione esecutiva comprende in sè il « potere governativo », il « potere amministrativo », il « potere coercitivo o delle armi » e il potere federativo o diplomatico — che varii trattatisti hanno immaginato come altrettante manifestazioni autonome della sovranità per l'errore primordiale di ridurre l'Esecutivo a semplice *esecuzione* delle leggi. Quindi lo Statuto, che potè disbrigarli con brevi disposizioni delle competenze del Potere Legislativo, dovette poi intrattenersi più a lungo ed in un molto maggior numero d'articoli, di quelle dell'Esecutivo.

§ 96. — Poichè la funzione esecutiva si distingue dalle altre due, vuol essere anche distinto l'organo che ad essa corrisponde. Se questo confondesse in sè anche la funzione legislativa, darebbe norme a sè stesso; vale a dire, la sua azione non avrebbe limiti giuridici ma semplici autolimiti. Se confondesse in sè anche la funzione giudiziaria, i singoli non avrebbero sicurezza dei diritti loro garantiti dalla legge, nè nei rapporti da privato a privato, nè, molto meno, in quelli da privato ad autorità pubblica. In entrambi i casi si avrebbe il regime assoluto (§ 56). Egli è perciò, che lo Statuto nostro, fondando il regime costitu-

zionale ch'è sistema di divisione dei poteri, in questo articolo 5 affida la funzione esecutiva ad un apposito organo, il Re — mentre nell'articolo 3 aveva affidato la funzione legislativa ad un altro organismo, il Re con le due Camere — e nell'articolo 68 istituisce per la funzione giudiziaria un terzo indipendente organismo.

Ma perchè lo Statuto scrive in quest'articolo che « al Re *solo* appartiene il potere esecutivo » ? La frase, copiata dalle costituzioni francesi del 1814 e del 1830, è tra le più infelici; perocchè, presa alla lettera, sembra escludere che il Re abbia cooperatori come che sia in questi suoi altissimi uffici; sembra riserbare il governo al monarca irresponsabile, con manifesta violenza al concetto fondamentale del regime libero. Oltredichè parrebbe escludere che nei casi di minorità o di fisica impossibilità del Monarca, altri possa esercitare in sua vece il potere esecutivo, mentre per quei casi lo Statuto stesso istituisce un reggente. Assai più correttamente la costituzione belga avea scritto nell'articolo 29:

Au roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la constitution.

Convien dunque spiegarsi quella frase nel senso che più si attaglia al regime costituzionale, conciliandola con lo spirito degli altri articoli. Si scorge allora, che il suo significato è ben altro. Essa propriamente vuol dire che solo al Re coi suoi ministri responsabili; dunque non al Parlamento, non ai Giudici, è affidato il potere esecutivo: essa non fa che affermare in rapporto all'Esecutivo il principio della divisione dei poteri. Quel « solo » dell'articolo 5 va messo in correlazione al « collettivamente » del precedente articolo 3; il che vedesi in guisa anche più chiara nella costituzione napoletana del 1848, che imitata anch'essa dalla Francia e contemporanea allo Statuto nostro, disse nell'articolo 4 « il potere legislativo risiede *complessivamente* nel Re e in un Parlamento nazionale » e subito dopo nell'articolo 5 « il potere esecutivo appartiene *esclusivamente* al Re ».

Il Re costituzionale, depositario dell'Esecutivo, non può esercitarlo che per mezzo di ministri responsabili: e lo Statuto, per gli effetti dei due fondamentali articoli 4 e 67, gli fa *obbligo* di averli, pur riconoscendogli, come è naturale, il diritto di libera nomina e revoca. Ma è chiaro che il Re e i ministri non basterebbero, da soli, ad esplicare in tutte le parti dello Stato e in tutte le direzioni che lo Stato si prefigge, tutte le quotidiane attività del governo. Deve quindi esservi un complesso più o meno ampio di agenti o ufficiali o funzionari — amministrativi, finanziari, tecnici — che ripartiti secondo le materie e secondo il territorio, esplicano in pratica la funzione esecutiva. V'ha così una ramosa gerarchia, la quale per opportuni gradi si coordina tutta alla dipendenza del Re coi ministri, esplicandone od eseguendone i comandi.

§ 97. — Il Re, continua l'articolo 5, è il Capo Supremo dello Stato.

La semplice esistenza del sistema costituzionale esclude nella maniera più assoluta, che in queste parole si possa scorgere l'attribuzione o il riconoscimento della *sovranità* nel Monarca. Esse in verità suonano come una constatazione o dichiarazione di mera importanza formale, e non già come una prescrizione d'efficacia giuridica; tanto vero, che molte costituzioni monarchiche (compresa quella belga) non contengono nulla di simile, senza che perciò nel loro intendimento il Monarca rivesta minori poteri.

Quelle parole significano, che il Re è il rappresentante dello Stato; è la personificazione e la sintesi della indipendenza, dell'unità, della maestà, della sovranità nazionale. È un bisogno sentito in repubblica come in monarchia, che l'intero organismo politico si riduca formalmente ad unità in un individuo, il quale ne sia l'esponente concreto e visibile in mezzo alla grande complessità e varietà di parti e d'uffici: laonde sono piuttosto rari nella storia gli esempi di Stati che hanno avuto alla loro testa un collegio. Ora, a siffatto compito del tutto formale ma indispensabile, risponde appunto il depositario dell'Esecutivo,

come quello che trovasi ad esercitare il potere più attivo, più continuo, più direttamente avvertito dalle masse; e ciò tanto più poi nella forma monarchica, dove la stabilità e la forza della tradizione rivestono il depositario dell'Esecutivo di un intimo singolare prestigio.

Il Re adunque non è soltanto un magistrato istituito ad esercitare alcune competenze specifiche, ma è il centro di tutta la vita statale, le cui varie parti rinvergono in lui il necessario punto d'unione o di contatto. Nei tempi dell'assolutismo egli fu già paragonato al sole, da cui si dipartono tutti i raggi che spandono sulla terra i benefizi incessanti della luce e del calore; e quando sia corretta e riveduta, la metafora cortigianesca si potrebbe adoperare ancora ai dì nostri, dicendo che tutti i poteri irradiano dal popolo, ma s'incontrano nel Re costituzionale come se i raggi convergessero verso il centro, in luogo di dipartirsene. Il Re è il capo dello Stato, ossia ne è il rappresentante visibile all'interno come all'estero. Quindi tutti i poteri si riconducono formalmente a lui; egli fa la legge, sanziona e promulgandola; egli fa i decreti e i regolamenti; egli nomina, dirige, controlla e revoca tutti gli ufficiali del governo; egli istituisce i giudici; e in suo nome si amministra la giustizia; e presso di lui sono accreditati gli ambasciatori degli altri paesi, e come suoi rappresentanti sono accolti all'estero i nostri diplomatici, e agli uni e agli altri, ad ogni avvento di nuovo Re, sono rinnovate le lettere credenziali. Quindi a lui gli onori più alti; a lui il primo posto in tutte le solennità pubbliche; e la sua effigie figura in tutti i pubblici uffici, e sulle medaglie, sulle monete, sui francobolli, sulle carte valori. Alla sua persona insomma si dirigono gli omaggi filiali e rispettosi che intendiamo tributare alla patria, perciocchè è lui che la personifica ai nostri cuori, come la bandiera la simboleggia ai nostri occhi. Nè la sublime altezza a cui egli è posto come capo e rappresentante dello Stato riesce a sterile cerimonia o a vieta reminiscenza d'altre condizioni di cose: anzi ridonda a pubblico vantaggio, dappoichè aumenta l'efficienza sostanziale della potestà pubblica, da lui esercitata col consiglio e il consenso dei ministri responsabili.

Comando delle forze di terra e di mare.

§ 98. — Per assicurare la coesistenza pacifica della collettività, è indispensabile non solo che il diritto obiettivo sia determinato dal legislatore, esplicito dal Governo, reintegrato dal giudice contro quelli che lo disconoscono, ma che vi sia altresì una forza fisica nelle mani dell'autorità pubblica per assicurare coattivamente il rispetto del diritto. Lo Stato è l'organizzazione della coercizione e ne ha il monopolio (§ 45). Non si concepisce l'ordinamento statale senza i mezzi fisici di ottenere obbedienza, sia che questi spieghino effettivamente la propria energia sui recalcitranti, sia che li inducano all'obbedienza pel semplice timore che possano esservi costretti. D'altra parte, questa forza fisica essendo al servizio dello Stato che è l'organo e il creatore del diritto, è anch'essa sottoposta al diritto, senza di che non si distinguerebbe dalla cieca violenza. La bilancia senza spada, fu detto, sarebbe impotenza; la spada senza bilancia sarebbe tirannide.

Esiste quindi e non può non esistere in ogni Stato una forza organizzata, al duplice scopo del mantenimento dell'ordine interno e della difesa contro le esterne aggressioni; e in ragione di questa duplicità di scopi, essa distinguesi in forza pubblica e forza armata. La prima ha l'ufficio diretto di curare la polizia di sicurezza, prevenendo od allontanando i pericoli alle persone, assicurando i violatori delle leggi penali all'azione della giustizia; e presso di noi dipende dal Ministero dell'interno, nè ai nostri scopi è necessario trattarne in proposito. La seconda è principalmente destinata alla difesa esterna, per premunire il sacro suolo della patria da eventuali attacchi, e per sostenere il buon dritto del paese contro possibili disconoscimenti da parte degli altri popoli. In una parola, è preordinata alla guerra, quale ultima anzi unica sanzione verso enti che non riconoscono al di sopra di loro nè un diritto positivo nè una autorità che lo dichiari e lo imponga. E come la guerra

può essere condotta per terra o per mare, così la forza armata si distingue in esercito e marineria.

Data la necessità di questa organizzazione di forze militari, sorge nel campo del diritto pubblico il quesito se essa vada considerata come un « potere » a sè, ovvero si colleghi ad altro « potere ». Infatti non sono mancati i sostenitori di uno speciale « potere costringente o delle armi » — ma questa idea non si può ammettere. Essenza, carattere, ufficio della forza militare non è la libera determinazione e la libera azione; non può dessa discutere e a sua posta piegarsi o negarsi al proprio debito nei casi concreti, o peggio ancora intervenire non richiesta dove e come le piaccia. Essa non ha iniziativa, non ha compito autarchico; nè poi corrisponde ad una funzione che si possa logicamente distinguere dalle tre manifestazioni tipiche della sovranità formandone una quarta (§ 52), mentre costituisce solo il mezzo efficace acciocchè la potestà pubblica raggiunga i suoi scopi. I paesi in cui le forze militari han potuto assicurarsi codesto sopravvento, sono sempre stati lacrimevoli esempi di dispotismo guerresco. Ricordiamo i pretoriani del basso Impero, i giannizzeri di Turchia, i *pronunciamientos* della penisola iberica, le convulsioni delle repubbliche sud-americane.

Se dunque la forza militare non costituisce un potere a sè, deve intendersi necessariamente compresa in uno degli altri. Ora, non può essere certo compresa nè nel concetto del Legislativo nè in quello del Giudiziario, ma sì dell'Esecutivo, ch'è il potere attivo ed operante per eccellenza. D'altra parte, a che si ridurrebbe quest'ultimo, se non avesse costantemente e sicuramente a propria disposizione il mezzo d'operare con efficacia? che cosa rimarrebbe di esso, quando fosse obbligato ad attendere la libera adesione d'un potere autonomo, per assicurare l'obbedienza ai legittimi comandi statuali? È dunque nella funzione esecutiva, che rientra l'organizzazione e la diposizione delle forze militari: e però il depositario dell'Esecutivo è naturalmente il capo di esse. Queste considerazioni son tali che s'impongono anche in repubblica. Nel 1875, discuten-

dosi la costituzione ora vigente in Francia, volevasi togliere al capo dello Stato il comando delle forze di terra e di mare, per antivedere il pericolo di nuovi cesarismi; ma il Presidente, maresciallo Mac-Mahon, fece una quistione personale del mantenimento esplicito di quel diritto, e finì per vincere gli ostacoli. A maggior ragione pertanto questa necessità s'impone ai paesi monarchici. Le tradizioni delle monarchie sono principalmente guerresche, onde si vedono i Re vestire a preferenza le divise militari anche nelle funzioni di schietto carattere civile, e i Reali Principi essere educati a preferenza nelle arti della guerra. Del resto, data l'istituzione monarchica, è utilissimo di far tesoro di tutto ciò che può conferire al prestigio del capo dello Stato, e il comando delle forze militari ne è ancor oggi un elemento importantissimo.

Per cotesti varî motivi, ben fece lo Statuto inscrivendo siffatta disposizione in testa alle varie competenze da esso conferite al Re sotto il nome generico di « potere esecutivo ». Noi vi scorgiamo due affermazioni ben distinte: 1° il Re, come depositario dell'Esecutivo, e quindi col concorso dei suoi ministri responsabili, ha la potestà di chiamare alla armi i cittadini, di organizzarli in forze di terra e di mare, di disporne ai fini pubblici, sempre però entro i limiti delle leggi-norma e delle leggi di bilancio; 2° il Re, come capo dello Stato e rappresentante della sovranità statale, ha personalmente il comando *formale* di tutte le forze di terra e di mare.

§ 99. — Nel commento all'articolo 75 vedremo ch'è la legge quella che determina le condizioni dell'obbligo militare, e che ogni anno interviene un'altra legge a fissare il contingente delle leve. Conseguentemente il Re (l'Esecutivo) chiama ogni anno il prefisso numero di giovani, inquadrandoli nell'esercito di terra e nell'armata di mare.

Spettano inoltre al Re (all'Esecutivo) le seguenti potestà discrezionali quanto al richiamo delle classi in congedo, in forza della legge sul reclutamento, testo unico del 6 agosto 1888, n. 5655:

Art. 131. — I militari dell'esercito permanente e della milizia mobile in congedo illimitato, sì di 1^a che di 2^a categoria, *possono con decreto reale* essere chiamati sotto le armi in totalità ovvero in parte, per classi, per categorie, per arma o per corpo o per distretto militare, tanto per la *istruzione loro* quanto per *rassegne*, o per *eventualità* quando il Governo lo giudichi opportuno. I militari ascritti alla milizia mobile possono essere chiamati sotto le armi anche per comune, per arma di ascrizione, per arma di provenienza, e per precetto personale.

Dovranno però ogni anno essere chiamati sotto le armi per un periodo *non maggiore di un mese* i militari ascritti alla 1^a categoria di una o più classi che si trovano in congedo illimitato, od almeno quelli di essa che sono ascritti all'arma di fanteria od all'artiglieria da campagna.

Dovranno anche ogni anno essere chiamati per ricevere l'istruzione i militari della prima parte di 2^a categoria di una classe, per un periodo di tempo *da due a sei mesi, ripartibili* in uno o più anni, ed i militari della seconda parte della stessa 2^a categoria per una durata *non minore* di quella istruzione che sarà data ai militari di 3^a categoria.

Art. 132. — I militari ascritti alla milizia territoriale *possono essere con decreto reale* chiamati alle armi per classi, per categorie, per comune, per distretto, per armi di ascrizione, per armi di provenienza, ed anche per precetto personale. In tempo di pace, per la loro istruzione militare, *possono* essere tenuti sotto le armi ogni quattro anni per trenta giorni, *ripartibili* anche in due, tre o quattro anni.

È quanto all'armata di mare, spettano al Re (all'Esecutivo) le seguenti facoltà in forza della legge sul reclutamento navale, testo unico del 16 dicembre 1888, n. 5860.

Art. 90. — I militari di 1^a e 2^a categoria dell'armata in congedo illimitato *possono* essere chiamati *per decreto reale* sotto le armi, in totalità, ovvero per classi, o per contingenti di classi..... tanto per *rassegne*, quanto per *l'istruzione loro*, o per *eventualità* quando il Governo lo giudichi opportuno.....

I necessari limiti di quantità di tempo e di scopo a questa facoltà di richiamo, sgorgano indirettamente dalla maggiore o minore ampiezza di mezzi finanziari che il Parlamento assegna a tale uopo ogni anno coi bilanci della guerra e della marina. Ed è poi conseguenza di cotesta facoltà la disposizione scritta nella legge sull'emigrazione e nei decreti concernenti il rilascio dei passaporti per l'estero, in forza della quale la libertà d'espatrio per tutti i militari in congedo di qualsiasi categoria può essere sospesa con decreto regio.

Un singolare esempio di chiamata delle classi avvenne nel 1898 in Italia. Scoppiati allora in più parti della penisola i disordini che richiesero la dichiarazione dello stato d'assedio, sorse il timore che anche fuori delle zone soggette alla legge marziale i numerosi impiegati ed agenti delle ferrovie potessero mettersi in sciopero, con pericolo che ne riuscissero impediti le comunicazioni e i trasporti di truppe verso i luoghi ove ardeva l'incendio. Si ricorse allora ad un espediente: col R. Decreto 10 maggio 1898, n. 159, tutti gli impiegati ed agenti del servizio ferroviario vincolati ancora all'obbligo militare, furono richiamati di un colpo al militare servizio: però non vennero richiesti di raggiungere effettivamente le bandiere, nè furono tutti rivestiti dell'uniforme, nè i graduati riassunsero i loro gradi, anzi restarono tutti al loro impiego o servizio civile, retribuiti dalle amministrazioni da cui dipendevano: volendosi unicamente raggiungere lo scopo di sottometerli all'imperio del codice penale per l'esercito e alla giurisdizione dei tribunali militari. L'espediente riuscì, e l'articolo 4 della legge 17 luglio 1898, n. 297 (cui fece seguito il regolamento 4 settembre stesso anno), lo ratificò pel passato e lo autorizzò pel futuro estensibilmente al personale non solo delle ferrovie ma anche delle poste e dei telegrafi, però solo durante un anno, e nel fatto poi non occorre farne uso. Fu quindi pensato di tradurre in una stabile norma questa nuova facoltà della militarizzazione dei cittadini, e il Governo presentò a più riprese un analogo disegno di legge; ma la Camera non ne coronò le speranze. E veramente, è bene che l'opinione pubblica abbia agio di pronunciarsi con maturità di giudizio sopra una innovazione gravissima, la quale estenderebbe la giurisdizione militare affatto al di là del suo campo, disgiungendola dall'unico fondamento suo, che è l'attualità ed effettività del militare servizio ⁽¹⁾.

* (1) Più tardi, per altro, un R. decreto del 25 febbraio 1902 ordinò una nuova militarizzazione dei ferrovieri, corrispondendosi questa volta ai richiamati l'assegno militare a carico del bilancio della Guerra.

Sulla legalità di siffatta misura si addussero le seguenti considerazioni favorevoli:

a) In base alla legge organica sul reclutamento dell'esercito, l'Esecutivo

§ 100. — Spetta anche al Re, depositario dell'Esecutivo, l'organizzazione e l'amministrazione delle forze di terra e di mare, sempre in quanto gliene lascino facoltà le leggi-norma e nei limiti di quelle di bilancio; e il Re vi provvede per mezzo dei Ministri rispettivamente della guerra e della marina.

Il nostro esercito permanente è organizzato sulle seguenti basi per la legge (testo unico) 14 luglio 1898, n. 525:

Fanteria: 96 reggimenti (di cui due di Granatieri); ciascuno ha tre battaglioni su 4 compagnie, più una Compagnia deposito. (Ogni due reggimenti costituiscono una Brigata).

Bersaglieri: 12 reggimenti, composti come sopra.

Alpini; 7 reggimenti, con un complesso di 22 battaglioni (essendovene uno con 4 battaglioni), e 7 Depositi.

Cavalleria: 24 reggimenti, ossia 10 di Lancieri e 14 di Cavalleggieri; ciascuno di essi con 6 squadroni e un Deposito.

Artiglieria: 24 reggimenti d'artiglieria da campagna, ossia 12 di corpo e 12 di Divisione; ciascuno di quelli su due brigate, due compagnie treno, e un Deposito; ciascuno di questi su due brigate, una compagnia treno e un Deposito, in totale, 186 batterie. Più: un reggimento d'artiglieria a cavallo, con 6 batterie, 4 compagnie treno e un Deposito — un reggimento d'artiglieria da montagna con 15 batterie e un Deposito — 22 brigate di artiglieria da fortezza e da costa, sopra 78 compagnie — 5 compagnie di operai d'artiglieria.

Genio: 5 reggimenti, le cui 81 compagnie sono di zappatori, pontonieri, telegrafisti, ferrovieri, specialisti per vari servizi tecnici, treno, brigata lagunare, depositi, ecc.

Carabinieri: 11 legioni d'effettivi ed una di allievi — parte a piedi e parte a cavallo.

Corpo Sanitario: 12 compagnie.

Sussistenze militari: 12 compagnie.

Corpo Invalidi e Veterani: 2 compagnie.

Tutte queste forze in tempo di pace sono raggruppate in 12 corpi d'armata, con sede a Torino, Alessandria, Mi-

ha piena facoltà di richiamare sotto le armi in qualunque tempo i militari in congedo: nè soltanto per istruzioni od esercitazioni, ma per qualsiasi « eventualità ».

b) Nessun limite di tempo o di durata è prefisso dalla detta legge al richiamo, se non per quanto concerne le istruzioni ed esercitazioni della milizia territoriale in tempo di pace: non però in quanto riguarda le altre due categorie, nè le « eventualità » di ordine pubblico o politico.

c) Il richiamo può legalmente aver luogo, in totalità o in parte, non solo per classi, o per categorie, o per distretti, o in certi casi per Comuni,

lano, Genova, Verona, Bologna, Ancona, Firenze, Roma, Napoli, Bari e Palermo. Ciascuno di essi comprende 2 Divisioni territoriali, salvo il IX (Roma) che ne comprende tre. Il territorio delle Divisioni è poi ripartito in Distretti militari, che sono 88.

La forza marittima ha il nome di « Corpo Reali Equipaggi » e secondo la legge del 19 giugno 1888, n. 5460, si compone delle seguenti categorie: marinai, timonieri, cannonieri, torpedinieri, macchinisti e fuochisti, operai, furieri, infermieri, aiutanti di bordo, musicanti e trombettieri. Vi è inoltre un corpo del genio navale, un corpo sanitario e un corpo del commissariato: e per l'ordinamento delle forze di mare il territorio costiero è diviso in tre « Dipartimenti marittimi » con sedi a Spezia, Napoli e Venezia.

o per precetti personali, ma anche per arma o corpo: e quindi con la potestà incensurabile d'assegnare i richiamati a qualunque specialità tecnica secondo le esigenze dell'azione militare.

d) Il servizio ferroviario, oltrechè interessare in grado altissimo la vita sociale ed economica dell'intero paese, ha rapporti intimi, essenziali e continui con la potenza militare nei suoi due aspetti inscindibili dell'organizzazione e dell'azione. Tanto è ciò vero, che sin dal tempo di pace l'esercito mantiene costituiti e pronti a funzionare corpi appositi in relazione al servizio ferroviario, e con diversi mezzi si tien pronto ad assumervi, appena ne sorga il bisogno, ingerenze più dirette e compiute. Conseguentemente il richiamo dei militari in congedo allo scopo d'impedire una interruzione del servizio ferroviario che sarebbe pregiudizialissimo all'efficienza dell'esercito, costituisce un atto discrezionale e politico perfettamente consentito dalle leggi.

Ma d'altra parte si oppone:

a) Il diritto di richiamo delle classi in congedo ha un primo limite intrinseco e schiettamente giuridico nel suo scopo medesimo. È dato cioè per chiamare alle *armi*, al servizio *militare*, per lo spiegamento della forza verso i nemici esterni o verso gli interni perturbatori dell'ordine, che è il duplice fine dell'esercito, o per l'istruzione tecnica dei corpi componenti che è il rapporto necessario a quel fine. E solo in vista di un così alto scopo da raggiungere, e quindi così in correlazione con esso, la legge consente che il cittadino sia richiesto nelle sue private attività e impedito temporaneamente di attendere alle sue occupazioni civili, e rimanga sottoposto ad una severa disciplina, ad un altro codice penale, ad un'altra più severa giurisdizione. Se dunque manca lo scopo militare, manca la ragione coefficiente all'imposizione dell'obbligo; non si ha più la « chiamata alle armi », ma semplicemente la dichiarazione della legge marziale per una classe di cittadini individuati per la loro professione o mestiere, con violazione dell'art. 71 dello Statuto.

b) Non si negano i rapporti intimi ed inscindibili dell'esercito coi ser-

§ 101. — Spetta infine al Re (all' Esecutivo) la libera disposizione delle forze di terra e di mare; e quindi l'invio delle navi e delle squadre nei porti nostrali o in acque estere, la designazione dei luoghi di guarnigione delle truppe di terra, i cambii periodici, i concentramenti straordinarii così a scopo d'istruzione, come per necessità di pubblica sicurezza.

È infatti ammesso in tutti gli Stati, benchè qualche scrittore ne dubiti, che l'ufficio precipuo della difesa verso l'estero non esclude l'impiego delle forze militari anche a difesa dell'ordine interno, nelle dolorose evenienze in cui le forze ordinarie della Pubblica Sicurezza vi si chiariscono

vizi ausiliarii indispensabili ad assicurarne la vita e l'efficienza: come appunto quello delle ferrovie. Ma ciò vale a far concludere che in caso di necessità l'esercito deve provvedersi ad ogni costo per quel tanto che occorre ai bisogni suoi, non anche per quel che riflette in genere il servizio pubblico. Come questo non rientra nei suoi fini, non può nemmeno rientrare nei suoi doveri o nei suoi dritti. Se si ammettesse il contrario, dovremmo poi ammettere come egualmente legale, allo stato delle nostre leggi, anche la militarizzazione dei medici e quella dei fornai o beccai, sol perchè l'esercito ha tra i propri bisogni anche l'assistenza medica ed il vettovagliamento, ed accanto alle Brigate ferrovieri possiede le Compagnie di Sanità e quelle di Assistenza.

c) Il diritto di richiamo ha poi un secondo limite, non meno giuridico, nelle insormontabili allocazioni della legge del bilancio. È questa che dà il regolatore automatico della *quantità* della forza sotto le bandiere e della *durata* dell'obbligo imposto ai cittadini. Se però l'Esecutivo, esercitando una facoltà affidatagli per certi scopi e sotto certi presupposti, richiama i militari in congedo ma non provvede al loro mantenimento, non li riveste delle militari divise, non li arma, non li concentra ai depositi, non li rinvia dai depositi ai corpi o ai luoghi prefissi pel servizio, se insomma trova modo di non spendere mai facendo applicazione della legge sul reclutamento, si sottrae anche al limite finanziario e al regolatore unico della quantità e della durata come testè fu detto: adopera la legge del reclutamento, con una estensione o assimilazione che il legislatore non prevede e che in regime costituzionale non si può ammettere.

d) Nessuna legge attribuisce all'Esecutivo il potere discrezionale di pregiudicare o decidere con un atto d'imperio le controversie fra capitale e lavoro. Ora, anche da questo punto di vista la militarizzazione allo stato delle nostre leggi costituisce un non ammissibile storno di poteri legali. Cfr. in proposito gli scritti del CORRADINI e del RACIOPPI che svolsero le suddette considerazioni pro e contro, in « Archivio del Diritto pubblico ». Roma, vol. I, a. 1902, p. 140 e ss., 206 e ss., 401 e ss.

insufficienti da sole. La materia è oggi disciplinata dal Regio Decreto 5 gennaio 1899 « sull'impiego delle truppe in servizio di pubblica sicurezza » (appendice al regolamento pel servizio territoriale). A questo Decreto che non venne nemmeno pubblicato nella Raccolta Ufficiale degli atti del Governo furono rivolte non ingiuste critiche per la preponderanza eccessiva che stabilì in favore delle autorità militari su quelle civili ⁽¹⁾ Eccone i principali articoli:

Art. 2. — La truppa può essere richiesta ed impiegata:

- a) per tutelare o ristabilire l'*ordine pubblico* minacciato o turbato;
- b) per soccorrere le popolazioni o le persone colpite o minacciate da *grave sciagura* per incendio, inondazione, terremoto, ecc.;
- c) quando occorre rimediare o contrastare con lavoratori e materiali militari agli effetti di certi *scioperi* che possono minacciare la vita economica o materiale delle popolazioni.

Art. 5. — Salvo che per l'urgenza del caso sia assolutamente impossibile di farlo, tra l'autorità politica richiedente e l'autorità militare devono essere presi *accordi preventivi* intorno alla forza da impiegare e all'arma che deve fornirla.

Sull'opportunità d'impiegare armi a cavallo (cavalleria e artiglieria), dovrà sempre *prevalere l'opinione dell'autorità militare*.

Per facilitare gli accordi preventivi, *l'autorità politica deve tenere sempre informata quella militare dei fatti di qualche importanza che possono interessare l'ordine pubblico* ed in qualche modo occasionare l'intervento di truppe.

Quando si tratti di tutelare l'ordine pubblico minacciato da gravi perturbamenti, sarà studiato *dall'autorità militare*, d'accordo con quella politica, un progetto d'impiego di tutte le truppe del presidio.

Art. 6. — Quando si verifichi disparità di pareri fra l'autorità militare e quella politica su quanto forma oggetto dei due numeri precedenti, la decisione sarà deferita al *comandante del corpo d'armata*.

Art. 7. — Quando il bisogno dell'intervento della truppa, sia come forza armata, sia come aiuto e soccorso a popolazioni colpite da pubblici infortuni, venga a farsi sentire contemporaneamente, per la stessa o per diverse cause, su di una vasta regione comprendente più provincie, il *comandante del corpo d'armata* nel cui territorio queste trovansi comprese, può, o per ordine superiore o di *propria iniziativa*, *avocare a sè direttamente* la direzione militare dello impiego delle truppe in servizio di pubblica sicurezza, avvertendone i prefetti, i quali, in tal caso, dovranno a lui rivolgere direttamente le relative comunicazioni e richieste.

Art. 11. — Nei casi di *estrema urgenza* gli ufficiali di P. S., fregiati di sciarpa tricolore o accompagnati da due carabinieri o da due guardie

(1) CHIMIANTI. *Sul disegno di legge per modificazioni alla legge di P. S.*, ecc., nella « Rivista scientifica del dritto ». Roma, I fasc. del 1899.

di città, possono richiedere la *cooperazione della forza* a qualunque caserma o guardia: la richiesta verbale sarà redatta per iscritto appena possibile. . .

Gli agenti di pubblica sicurezza hanno diritto di richiedere l'aiuto dei militari isolati presenti per frenare disordini o impedire reati: qualunque militare ha il dovere di aderire a tali richieste.

Art. 16. — Quando sul medesimo luogo si trovino a dovere agire truppe di più armi o corpi, assume il comando e la direzione di tutte le forze il più elevato in grado o più anziano degli ufficiali comandati.

Art. 17. — La truppa rimane ed agisce sempre sotto il comando dei propri superiori, dai quali è adoperata conforme alle richieste degli ufficiali di P. S., cui spetta la responsabilità di ogni atto che, a loro richiesta, la truppa abbia da eseguire.

Art. 18. — Quando si debba sciogliere una riunione od un assembramento, l'ufficiale di P. S., fregiato della sciarpa tricolore, intima al pubblico di sciogliersi.

Solo dopo riuscite infruttuose tre intimazioni, ciascuna delle quali deve essere preceduta da uno squillo di tromba, si può impiegare la forza per sciogliere la riunione o l'assembramento.

Però, se per rivolta o violenza degli assembrati non si potessero fare le intimazioni, verrà senz'altro adoprata la forza per sciogliere la riunione o l'assembramento.

Ad ogni modo la forza sarà adoprata solo in seguito a richiesta verbale dell'ufficiale di P. S. o dell'ufficiale o sottufficiale dei carabinieri reali preposto al servizio.

Tale richiesta deve essere fatta ad alta voce.

Art. 19. — Dal momento in cui la truppa fu richiesta d'agire chi la comanda assume intera la direzione e la responsabilità del servizio.

Egli fa agire la truppa nel modo che stima più conveniente.

Art. 20. — La truppa adopra le armi solo quanto è necessario per ottenere l'intento e procede colla massima temperanza, ma con eguale fermezza, evitando le longanimità che degenerano in debolezza.

La truppa a piedi impiega prima la baionetta, riserbando l'uso del fuoco ai casi estremi: la truppa a cavallo impiega prima la sciabola di piatto o la lancia con la lama nel fodero, eppoi, occorrendo, la sciabola di taglio e di punta e la lancia colla lama senza fodero.

L'uso del fuoco è riservato ai casi estremi, cioè *quando i rivoltosi facciano essi stessi uso di armi da fuoco o di altro modo di offesa* che possa mettere in serio pericolo la truppa, oppure abbiano commesso atti di incendio o di devastazione e non vi sia altro mezzo per impedire la continuazione dei disordini.

Il fuoco non deve essere mai impiegato a solo scopo di intimidazione.

Art. 21. — La truppa deve agire con energia pronta e risoluta finché non sia restituita forza ed autorità alla legge; l'ufficiale di P. S. o l'ufficiale o sottufficiale dei carabinieri reali, preposti al servizio hanno facoltà di chiedere, *sotto la loro responsabilità*, che cessi l'azione della truppa.

Art. 22. — Gli arresti che convenisse fare sono eseguiti dagli agenti di P. S.; ma in mancanza o per insufficienza di costoro, o quando si tratti di persone che direttamente insultano, minacciano od offendano la truppa, anche questa può eseguire arresti.

Le persone arrestate devono essere il più presto possibile consegnate all'autorità locale di P. S.

Art. 25. — Solo eccezionalmente e transitoriamente la truppa può essere impiegata nel servizio di *pattuglia* per pubblica sicurezza.

Salvo nei casi di assoluta impossibilità, l'autorità militare deve esigere che ciascuna pattuglia sia *comandata* da un graduato dei carabinieri reali, o almeno *condotta* da un carabiniere reale o da un graduato delle guardie di città: in quest'ultimo caso la pattuglia si limita a prestar manforte all'agente che la *conduce*, per l'esecuzione degli ordini e delle consegne a lui dati.

Art. 27. — Nei casi eccezionalissimi in cui il servizio di pattuglia sia interamente affidato alla truppa, l'autorità militare deve farsi dare per iscritto da quella politica l'indicazione precisa e particolareggiata dello scopo che si vuol ottenere: l'autorità militare provvede quindi ai mezzi più acconci per ottenerlo.

Art. 28. — In nessun caso però potranno le pattuglie non accompagnate da agenti di P. S. essere incaricate di servizi ordinari di polizia.

§ 102. — Di tutte le forze militari di terra e di mare, il Re ha il supremo comando *formale*, in omaggio alla tradizione monarchica e alla inscindibile unità che deve esistere fra quelle forze e l'Esecutivo. Quindi il Re occupa il grado più elevato nella gerarchia militare (generale di esercito) e ne riveste le insegne: e dalle truppe riceve i massimi onori, piegandosi innanzi a lui le bandiere che a nessun altro (salvochè alla Regina) rendono un simile omaggio: e le nomine e promozioni degli ufficiali, dei sottufficiali e dei caporali sono annunziate alla truppa « d'ordine di S. M. il Re » e le disposizioni interne dell'esercito e dell'armata sono emanate in base a quest'articolo 5 e non in base alla seconda parte dell'articolo 6 dello Statuto. Anche, le truppe di terra e di mare giurano fedeltà al Re: ma in Italia opportunamente giurano pure di osservare lo Statuto e le leggi, il che non usa in altri luoghi, per esempio in Prussia, ove il regime costituzionale non ha ancora fugata del tutto l'antica idea del potere personale del Principe. Il giuramento è dato individualmente dagli ufficiali; da tutte le reclute, in massa, pochi mesi dopo l'arruolamento. In caso di morte del Re, è prestato di nuovo, ma in una massa sola — ufficiali e soldati — e solo da quelli che si possono a tale scopo raccogliere nelle

schiere, senza che gli assenti abbiano a ripeterlo anch'essi nei giorni consecutivi.

Per lo stesso motivo una determinazione del Ministro della Guerra in data 3 febbraio 1879 stabilì che l'esercito si debba chiamare *Regio*, a nessun'altra istituzione tanto addicendosi cdesto attributo quanto all'esercito, che ha per supremo capo l'augusta persona del Re. La stessa qualifica era stata già adoperata qualche volta in Piemonte, come può vedersi, per esempio, nel real decreto 15 febbraio 1849, che nominava il generale Chrzanowski a comandante in capo. Quanto alla marina da guerra, essa fu sempre designata con l'appellativo di « Regia » per distinguerla da quella mercantile o di commercio.

§ 103. — Se però in tempo di pace non si scorge veruna difficoltà ed anzi è utile che il Re abbia il comando supremo di tutte le forze, sorgono difficoltà gravi ed evidenti nel caso di guerra: poichè di fronte al nemico il comando supremo cessa di essere una semplice preminenza formale e onorifica.

Quando la gran voce della patria chiama i figli alle armi per difendere i minacciati confini, non si può certo impedire al monarca di accorrere al campo: e, accorrendovi, egli non può che tenervi il suo grado di capo e comandante supremo. Ma dirigere le mosse di un esercito in guerra, non è lo stesso che presenziare una rivista, nè ai di nostri l'essere capo di Stato significa essere anche stratega; e terribili possono essere le conseguenze d'una mossa erronea! Come conciliare adunque l'irresponsabilità regia con l'assunzione della condotta in una guerra?

Nelle nostre guerre nazionali del 1848 e del 1859-60, il Re fu capo effettivo dell'esercito. L'epoca vibrante di eroismo e il prestigio personale del Re magnanimo che avea dato lo Statuto e del Re galantuomo che los erbava con intatta fede pel bene d'Italia, spiegano il fatto e in certa guisa lo giustificano. Ma già nel 1848 si era discusso in proposito e non erano mancate le critiche. Nella tornata del 22 maggio di quell'anno il Senato subalpino

udì chiedere che il Re Carlo Alberto non esercitasse il comando in guerra, ma lo affidasse a chi poteva risponderne. Il presidente dei Ministri (Balbo) dichiarò che assumeva la « responsabilità dei fatti di guerra per tutto ciò che oltrepassasse le naturali conseguenze della prerogativa regia di comandare l'esercito » — e la risposta, sebbene più oscura (fu detto) di un responso delfico, soprì la controversia. Risorse però nel 17 giugno, quando nella Camera fu chiesto se vi fosse al campo un generale responsabile della condotta della guerra: e ancora il 3 luglio, quando fu apertamente eccitato il Governo a designare un capace generale per la direzione efficace della campagna, senza che l'insistente richiesta fosse accolta per quell'anno. Ma nel 1849, in previsione della ripresa delle ostilità, il Ministero dimostrò d'essere entrato nella via indicatagli dalla Camera; perchè con regio decreto 15 febbraio nominava il polacco Chrzanowski a comandante in capo dell'esercito, titolo poco dopo mutato in quello di « Generale Maggiore » per correggere la sconvenienza di dare altrui il titolo e gli onori di generalissimo mentre il Re stesso partecipava alla guerra. E un successivo regio decreto del 13 marzo stabiliva che « tutti gli ordini per le operazioni di guerra » sarebbero stati dati dal Generale Maggiore, che ne avrebbe avuta la responsabilità⁽¹⁾.

Invece nella guerra del 1866 fu provveduto ponendo a fianco del Re il La Marmora nella qualità di capo di Stato Maggiore Generale. Come il Re esercita le funzioni civili col consiglio e sotto la responsabilità dei ministri, così pure si pensò che potesse esercitare il supremo comando in guerra col consiglio e la responsabilità del Capo di Stato Maggiore. Uomo tecnico, prescelto dai Ministri che della nomina di lui rispondono al Parlamento, il Capo di Stato Maggiore dovrebbe determinare d'accordo col Re le mosse strategiche, poscia comunicandole alle truppe d'ordine del Re e rimanendone egli solo sindacabile. Ma, dato che il Re non approvi un proposta del Capo di Stato Maggiore,

(1) V. un articolo di G. ROBERTI nella « Nuova Antologia » del 1° agosto 1901.

potrà egli dimettere quest'ultimo e sceglierne un altro, là, di fronte al nemico, sotto l'urgenza e la pressione degli avvenimenti fulminei della guerra? E anche trovando subito il generale da sostituire al Capo di Stato Maggiore licenziato, è forse paragonabile, agli effetti della responsabilità, la libertà con cui un uomo politico può ricusare l'ufficio di Ministro, con la posizione di un generale ch'è chiamato dal suo supremo capo gerarchico ad assumere una funzione urgente e delicata di fronte al nemico? E in ogni caso, chi avrà la responsabilità politica dell'essersi mutato il Capo di Stato Maggiore? Quando anche fosse presente al campo un Ministro responsabile, quale difficile situazione avrebbe egli, e come potrebbe riuscire a corrispondervi? ⁽¹⁾.

Ardua è la questione, e forse la più ardua di tutte, in ordine al Re costituzionale. Intanto il vigente « Regolamento di servizio in guerra » approvato col regio decreto 16 settembre 1866, n. 460, dirime la controversia — riservando la prerogativa regia di assumere il comando in guerra (sotto la responsabilità dei ministri che vi consentano), ma disciplinando anche l'istituto di un generale supremo, che dovrebb'essere preferito in pratica; e istituendo, indipendentemente dall'una o dall'altra eventualità, il capo di Stato Maggiore Generale. Ed ecco i relativi articoli:

Art. 2. — Quando S. M. il Re non assume personalmente il comando dell'esercito mobilizzato, lo affida ad un ufficiale generale che prende il nome di *comandante in capo*. A comandante in capo spetta *interamente ed esclusivamente* la *responsabilità* della condotta della guerra. La sua autorità *militare*, oltrechè sull'esercito mobilizzato, si estende, per quanto concerne le operazioni di guerra, a tutte le piazze forti, a tutti i comandi, corpi, uffici e stabilimenti militari che si trovano nel territorio dichiarato in stato di guerra... Si estende anche alla R. Marina, per quanto è richiesto dalla necessità di coordinare l'azione militare marittima con quella terrestre. Il comandante in capo è investito pure dell'autorità *politica* su tutto il territorio anzidetto... Egli regola i rapporti militari e politici cogli eserciti alleati e col nemico...

Art. 3. — Il *capo di Stato maggiore dell'esercito*, interprete del pensiero del comandante in capo, è organo autorevole per tradurlo in ordini ai co-

(1) MORELLI, *Il Re*, pag. 752

mandi dei grandi riparti e alle intendenze, e per invigilarne l'esecuzione. Le sue funzioni si estendono a tutte le operazioni dell'esercito. Egli prepara e coordina tutti gli elementi che possono giovare al comandante in capo per la condotta della guerra...

Presso il quartiere generale del comando supremo il Ministro della guerra destina un *delegato*. Questi, coadiuvato da un ufficio di segreteria composto di alcuni ufficiali, serve di tramite per le relazioni tra il comandante in capo e il Ministro della guerra.

Diritto di guerra.

§ 104. — Tutti gli Stati sovrani si trovano fra loro in rapporto di piena uguaglianza e di reciproca indipendenza, qualunque sia nel fatto la diversità delle rispettive forze fisiche ed economiche.

Le necessità della vita, che sempre più si accrescono per effetto dei facilitati mezzi di comunicazione e di scambio, li mantengono in continui e crescenti rapporti d'amizizia. Ma dove fra essi insorga una inconciliabile controversia, non si può in altra guisa deciderla che mediante le armi, dappoichè non esiste un ordinamento giuridico superiore agli Stati, il quale tenga fra questi l'ufficio che fra i cittadini d'uno stesso Stato tengono i tribunali appoggiati sulle leggi e sulla forza pubblica.

L'arbitrato internazionale, qual mezzo pacifico di regolare le difficoltà fra gli Stati, ha già fatto ai dì nostri un lungo e promettente cammino, e si estenderà certo assai dippiù, sotto la crescente influenza della civiltà e della illuminata opinione pubblica. Nondimeno sembra infondato ch'esso possa mai riuscire ad altro che a comporre le questioni d'indole giuridica o quelle di picciol conto politico; mentre per le grandi controversie, che infiammano l'amor proprio nazionale, è vano attendersi altro mezzo di risoluzione fuor della guerra. Ed anzi fu acutamente osservato che l'affermarsi del regime a democrazia, lungi dal condurre alla cessazione delle guerre, le rende più facili, perchè il sentimento delle masse, quando a ragione o a torto si eccita, resiste e persiste assai più che l'ostina-

zione di un monarca assoluto, sempre dubbioso di avere alla propria politica l'appoggio morale del suo popolo ⁽¹⁾.

La guerra perciò rimane sempre l'*ultima ratio* fra gli Stati indipendenti, e noi sappiamo purtroppo che i periodi di pace assomigliano ben da vicino a labili tregue, tutte intese a fucinare armi ed apprestare armati per future e sempre imminenti ostilità.

§ 105. — Una guerra è, in primo luogo, *deliberata*; in secondo luogo, *dichiarata*: poichè il diritto internazionale sin dai tempi antichissimi non consente che si assalti a guisa di predoni, senza previo avvertimento all'avversario e ai neutrali. Dice a tal proposito il già citato nostro Regolamento di servizio in guerra:

Art. 132. — ... Lo Stato invaso senza dichiarazione di guerra ha il diritto di trattare i soldati nemici come individui che commettono un'aggressione a mano armata.

La *dichiarazione*, ch'è un atto formale ed esecutivo, rientra naturalmente nel compito proprio dell'Esecutivo; il quale, comprendendo la rappresentanza diplomatica all'estero, ha a propria disposizione i migliori mezzi per addivenirvi. Quindi nessuna quistione o difficoltà può sorgere sull'attribuzione di tale ufficio al Re, ossia al Governo.

Ma che dire della *deliberazione* di fare una guerra? Essa importa immensi sacrifici di sangue e di danaro, gravissime conseguenze che si ripercuotono a lungo sul futuro; nè solo per quelli che rimarranno vinti, ma anche per quelli a cui sorriderà la vittoria. Ne può dunque essere arbitro il Potere Esecutivo, quando esiste nel Parlamento una legale rappresentanza del popolo che sopporta i danni e paga le spese?

In due modi diversi le costituzioni rispondono a questo dubbio. Alcune si preoccupano dell'alta importanza che ha

(1) PALMA, *A proposito della guerra fra gli Stati Uniti e la Spagna*. Nella « Nuova Antologia » del 16 novembre 1898. — È questo l'ultimo scritto del compianto maestro.

una guerra per lo Stato che vuole intraprenderla, e prescrivono che le ostilità non possono essere deliberate se non dal Parlamento — salvo, ben si capisce, quando trattasi di difendersi contro le altrui intraprese guerresche. Altre si preoccupano piuttosto della necessità che la dichiarazione di guerra sia fulminea, in guisa da sorprendere il nemico e avvantaggiarsi possibilmente della sua non compiuta preparazione, e perciò si affidano interamente al Potere esecutivo. Le prime adunque pongono al Governo un limite diretto, ordinando che una guerra non si inizi se non dopo che le Camere l'abbiano deliberata. Le altre gli pongono solo un limite indiretto, ordinando, per lo più, che se ne dia notizia al Parlamento il più presto possibile, e in ogni caso riserbando al Parlamento la concessione delle maggiori leve militari e dei maggiori mezzi finanziari che alla guerra abbisognano. Così lo Statuto nostro, nel quale si legge che il Re « dichiara la guerra... dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettono, ed unendovi le comunicazioni opportune ».

Nessuno negherà che il sistema del previo consenso del Parlamento appare il più cauto, il più rispondente alla dignità di un popolo libero. Invero, a che giova informare il Parlamento dopo che la guerra fu già dichiarata? Si potrà allora abbattere il Ministero che ha trascinato il paese nolente, se pur non prevale il pensiero di rimettere la severità a miglior tempo, per non indebolire il Governo in momenti difficili; ma sarà forse libero il Parlamento di troncare la guerra iniziata, sia che essa pieghi a fortuna sia che — peggio! — mortifichi l'amor proprio nazionale? Tanto più poi la libertà dell'Esecutivo appare piena di pericoli in quest'epoca di avventurose aspirazioni a conquistare colonie, la cui lontananza sottrae per gran parte gli avvenimenti all'occhio vigile della opinione pubblica.

Pure, a guardar bene addentro, si scorge che i due sistemi si equivalgono, e il chiedere o il non chiedere il previo consenso delle Camere, sostanzialmente importa lo stesso.

Ai dì nostri la guerra non è atto che scoppi improvviso, ma costituisce sempre l'ultimo anello d'una lunga serie di trattative diplomatiche. Queste, per loro natura, non possono che essere condotte in segreto, e condotte non dalle Camere ma dal Governo: cosicchè supposto un Gabinetto il quale sia animato da propositi bellicosi, esso ha sempre in sua mano il mezzo di rendere inevitabile una guerra, ed anche di trascinare l'avversario a dichiararla per primo. Adunque nella realtà è tutt'uno, o che l'Esecutivo la deliberi esso stesso, o che chiami la Camera a deliberarla quando già le cose stanno a tal punto, che la risoluzione non è libera fuorchè in apparenza. Per dippiù, se la guerra è lasciata alla deliberazione dell'Esecutivo, si ha almeno il correttivo della responsabilità dei ministri; se invece è deliberata dalla Camera, questa responsabilità viene ad annebbiarsi e sparire. In un sistema come nell'altro, la guerra non s'intraprende se non ha consenziente o almeno non avversa l'opinione pubblica. In un sistema come nell'altro, il Parlamento interviene sempre, per consentire le maggiori leve militari e i maggiori mezzi pecuniari. In un sistema come nell'altro, la rappresentanza nazionale non *delibera* la guerra, ma veramente ne regola la durata e la intensità, mostrandosi liberale o avara nel concedere i mezzi occorrenti. Appaghamoci adunque della disposizione del nostro Statuto, che affida il diritto di guerra al Re, col consiglio e l'assenso dei ministri e sotto il controllo del Parlamento ⁽¹⁾.

§ 106. — Conseguenza della dichiarazione di guerra è lo « stato di guerra » disciplinato nei seguenti articoli del Codice penale per l'esercito:

Art. 243. — Lo *stato di guerra* e la *cessazione* di esso saranno dichiarati con *decreto reale*.

Art. 244. — Le leggi relative allo stato di guerra si osserveranno nel *tempo* e nelle *periferie* stabilite coll'accennato *decreto reale*.

Art. 245. — L'applicazione delle stesse leggi potrà con *decreto reale* es-

(1) SCHANZER, *Il diritto di guerra e dei trattati*. Torino. Bocca. 1891.

sere *estesa* ad una riunione di *truppe* accampate, accantonate o distaccate per formare un campo (1).

Art. 246. — Allorchè il *territorio* di una divisione o sottodivisione militare, o quello dipendente da una piazza di guerra, fortezza o posto militare, saranno invasi da truppe nemiche, ovvero saranno le stesse a distanza minore di tre giornate ordinarie di marcia, dovrà quel territorio o piazza di guerra, fortezza o posto militare essere considerato in istato di guerra, se il *comandante delle truppe ivi stanziate* lo avrà ordinato con apposita dichiarazione.

Art. 247. — Questo stato di guerra *cesserà* allora quando il nemico si sarà ritirato al di là di tre giornate ordinarie di marcia; tuttavia nel caso in cui la piazza, fortezza o posti militari sieno stati investiti od abbia avuto lungo assalto, lo stato di guerra proseguirà quantunque il nemico siasi ritirato, insino a che le opere degli assediati sieno state distrutte e le breccie riparate o poste in istato di difesa.

Art. 248. — L'*armistizio* non sospende l'applicazione delle leggi stabilite pel tempo di guerra, salvo eman real decreto in contrario.

Art. 249. — Quando sarà dichiarato lo stato di guerra preveduto dagli articoli precedenti, ovvero una piazza di guerra o fortezza o posto militare saranno dal nemico assediati od investiti, od egli sarà a tre giornate ordinarie di marcia — gli *autori e complici*, chiunque essi sieno, *di un fatto qualunque* con cui si opponga *resistenza, impedimento o rifiuto* all'esecuzione degli ordini, dall'autorità *militare* emanati per la sicurezza o difesa delle dette piazze di guerra, fortezze o posti militari, saranno puniti col *carcere militare* — salve sempre le maggiori pene stabilite per gli speciali reati che con tali fatti si fossero commessi.

Art. 250. — Le *disposizioni penali* contenute nel *presente* Codice, le quali non contemplano espressamente il tempo di guerra, saranno applicate con l'*aumento di un grado*, allorchè il reato sarà stato commesso durante tale tempo.

Art. 251. — Il generale comandante in capo, ovvero il comandante di un corpo d'esercito o di una fortezza assediata che non sia in comunicazione comandante in capo, potranno pubblicare *bandi militari* che avranno *forza di legge* nella *periferia del proprio comando*.

Altri articoli dello stesso Codice poi determinano quali sono le giurisdizioni istituite ad applicare le leggi penali in tempo di guerra:

Art. 540. — In tempo di guerra, l'esercito o quella parte di esso che è in campagna, sia fuori dei confini dello Stato, sia in luoghi che trovansi in istato di guerra ai termini degli articoli 244, 245 e 246, saranno sottoposti a *tribunali militari* composti di giudici che verranno, secondo i casi, *estratti a sorte* o *scelti*, per quanto sarà possibile, secondo le basi accennate nei capi I e II, titolo I, libro I, parte seconda, del presente Codice.

(1) Queste truppe sono dichiarate « sul piede di guerra » secondo la vecchia espressione ereditata dalle leggi piemontesi.

Nei luoghi dichiarati in istato di guerra, cesserà la giurisdizione dei tribunali militari *territoriali*.

Art. 541. — I tribunali militari in tempo di guerra saranno stabiliti in quel numero che sarà richiesto dalle circostanze.

Essi saranno nominati dal generale comandante in capo; in difetto, dai comandanti le divisioni o le frazioni di truppa distaccata e poste in condizione eccezionale quando anche sieno desunte da corpi o da armi diverse, o dal comandante di una piazza o fortezza dichiarata in istato di guerra.

Art. 542. — I giudici dei tribunali militari in tempo di guerra saranno permanenti, nondimeno occorrendo di surrogare alcuno di essi, la *scelta* o *l'estrazione a sorte* ne verrà fatta dal *comandante le truppe* presso le quali il tribunale militare è stabilito.

Art. 543. — Presso ciascun tribunale militare in tempo di guerra saranno nominati, nei modi stabiliti dall'articolo 541, uno o più ufficiali istruttori, un avvocato fiscale militare, e un segretario: questi ultimi potranno, secondo le circostanze, essere scelti fra i militari.

Art. 544. — Nei procedimenti da sottoporsi ai tribunali militari in tempo di guerra *non* vi sarà Commissione d'inchiesta.

L'atto d'accusa sarà formulato dall'avvocato fiscale militare.

L'imputato potrà scegliere il suo difensore *tra gli ufficiali presenti*, purchè non abbiano un grado maggiore di quello di *capitano*: in difetto, il difensore sarà nominato dal presidente.

Altri articoli infine determinano quale sia la competenza dei tribunali militari in tempo di guerra:

Art. 545. — In tempo di guerra saranno, per qualunque reato previsto dal presente Codice, sottoposti alla giurisdizione militare:

1. I militari e tutte le *persone* che sotto un titolo qualunque avranno un impiego o un'ingerenza presso gli stati maggiori, nelle amministrazioni, o nei servizi relativi all'esercito o ad un corpo di esso; o che saranno tenute a prestazione di opere o qualsivoglia somministrazione in vantaggio dei medesimi;]

2. Le persone addette al privato servizio degli individui compresi nel numero precedente, e *ogni altro individuo* che con un'attinenza qualunque si trovi al seguito dell'esercito o di un corpo di esso;

3. I *prigionieri di guerra*.

Art. 546. — Sarà soggetto alla giurisdizione militare *chiunque* sia colpevole dei reati di tradimento, spionaggio, subornazione, arruolamento, e di quelli previsti agli articoli 249, 252, 253 e 276.

Tuttavia nei casi previsti dagli articoli 252 e 253, se trattisi di persone estranee alla milizia, la giurisdizione militare sarà competente soltanto allorchè siavi stato danno qualunque dell'Amministrazione militare,

Art. 547. — Alla stessa giurisdizione sarà pure sottoposta *qualunque persona* che all'esercito e in presenza del nemico, ovvero quando l'esercito o parte di esso è in paese nemico, ivi commetterà qualche reato di complicità o connesità colle persone designate nell'articolo 545, ovvero si renderà colpevole di vie di fatto contro le medesime.

Art. 574. — La *giurisdizione* dei tribunali militari in tempo di guerra e dei tribunali militari straordinari, *cessa col finire dello stato di guerra*. Se l'esercito, o parte di esso si troverà all'estero, la mentovata giurisdizione non cesserà che dal punto in cui rientrerà nello Stato.

Disposizioni identiche a quelle dei citati articoli 243, 244, 248 e 250, e 545-47, sono pure contenute negli articoli 272-275 e 598, 600, 601 del Codice penale militare marittimo: nè occorre integralmente riferirle.

Giova piuttosto riprodurre i seguenti articoli del regolamento di servizio in guerra, per meglio chiarire il contenuto e gli effetti dello stato di guerra nell'interno di città e piazze assediate:

Art. 126. — Lo stato di guerra di una piazza forte e la cessazione di esso, sono dichiarati con *decreto reale*.

Per le piazze lontane meno di tre giornate dalla frontiera terrestre minacciata, l'ordine di mobilitazione ha forza di decreto per la dichiarazione di esse in istato di guerra.

Anche prima dell'ordine di mobilitazione, l'apertura delle ostilità o l'imminente pericolo di attacco per parte del nemico, danno diritto al *comandante di una piazza*, di dichiararla in stato di guerra.

Per quanto si riferisce alle *piazze marittime*, veggasi il relativo regolamento di guerra.

Il comandante della piazza è nominato con *decreto reale* o con *ordine del comandante in capo dell'esercito*. Quando tale decreto o tale ordine manchi, assume il comando della piazza l'ufficiale d'arma combattente più elevato in grado o più anziano fra quelli del presidio...

Art. 127. — Dichiarato lo stato di guerra, tutti indistintamente i *poteri civili e militari* si accentrano nel comandante della piazza. Egli ha facoltà di fare uscire gli stranieri, le persone sospette e quelle che non posseggono sufficienti vettovaglie; impedire l'uscita di materiali e viveri; far eseguire all'interno o all'esterno della piazza i lavori e le distruzioni che occorrono per facilitare la circolazione delle truppe e sgombrare il campo di tiro; nominare i giudici per la costituzione del tribunale militare, quando questo non esista già nella piazza...

Se la piazza è investita, ha facoltà di pubblicare *decreti che hanno forza di legge*, e di provvedere agli impieghi e ai comandi vacanti. Non può conferire avanzamenti. È arbitro di stabilire se ed in quali limiti le *autorità civili* possono continuare nelle loro funzioni; non permette loro nessuna pubblicazione senza il suo consenso. Se occorre, regola il consumo dei viveri anche per gli abitanti, riducendone la razione.

§ 107. — Dal complesso delle disposizioni riferite nel precedente paragrafo, emerge che durante lo stato di guerra e per effetto della dichiarazione di esso, l'autorità militare

acquista facoltà eccezionali e straordinarie, le quali appunto sogliono designarsi col nome di « poteri di guerra ». È l'imperio della « legge marziale ».

I poteri di guerra, secondo il nostro diritto pubblico, vanno raggruppati sotto i tre capi che seguono :

a) Concentramento di tutti i poteri nell'autorità militare ; in altri termini, sospensione del governo civile nei luoghi ove si organizza la difesa e l'offesa bellica. La forza armata, che non può discutere, non può deliberare, non può governare, e che è parte, dipendenza, strumento del potere esecutivo, prende temporaneamente il posto di quest'ultimo, accumulando coll'imperio militare le attribuzioni civili che in un governo civilmente ordinato si distinguono con obbiettivo riparto fra più autorità e fra corpi diversi. Cosicchè, affidate a mani più energiche e senza intralci le potestà discrezionali intese a prevenire i danni alle persone, alle cose private, alla cosa pubblica, l'applicazione delle leggi si fa più celere, più efficiente, più rigida, pur volendo sempre rimanere applicazione delle leggi ;

b) Sostituzione dei tribunali militari di guerra ai tribunali militari territoriali del tempo di pace, ossia d'una giurisdizione specialissima ad una giurisdizione già per sè stessa speciale ; nè solamente per le persone che appartengono all'esercito, ma per *chiunque* si faccia autore di certi reati che toccano dappresso la sfera d'attività dell'esercito in armi, e che la legge, ossia il codice penale militare, tassativamente determina. Cosicchè, resa più spiccia e più rapida l'azione della punitrice giustizia, la virtù preventiva di quest'ultima è resa più perspicua in tutto quel che direttamente o indirettamente interessa l'organizzazione della difesa nazionale e la persecuzione della vittoria ;

c) Delegazione all'autorità militare di emanar bandi e ordini i quali hanno *forza di legge* nella periferia del proprio comando : in altri termini, delegazione della potestà legislativa a grado delle circostanze e necessità militari, per poter togliere o superare agevolmente e sollecitamente qualsivoglia non previsto ostacolo, che le leggi ponessero all'azione pronta, vigorosa, energica, dell'esercito.

Scopo supremo nello stato di guerra è di cacciare i nemici, è vincere: a raggiungere questo scopo supremo in cui tutti i cuori e tutti gl'interessi convengono, la « legge marziale » prende il posto della legge normale; una temporanea dittatura militare emerge ed opera per la forza stessa delle necessità straordinarie della patria. Ma essa trova i suoi limiti naturali nello scopo pel quale s'instaura: la difesa, la vittoria: cosichè i poteri di guerra, sebbene giuridicamente fondati nello Statuto e in una legge organica quale è il Codice penale dell'esercito, e comprendenti in sè il diritto di bandi ed ordini con forza di legge, non si estendono oltre gli scopi naturali a cui sono indirizzati. Infatti, allorchè si volle renderli più amplî, si provvide correttamente con leggi apposite, con leggi cioè di pieni poteri ad occasione delle guerre per l'unità e l'indipendenza.

§ 108. — Notevoli in particolar modo sono i poteri dell'autorità militare nel caso che le vicende guerresche adducano l'occupazione di città o provincie nemiche. Su di ciò il regolamento di servizio in guerra, già più oltre citato, contiene le seguenti disposizioni sotto il titolo « Diritti dell'occupante sul paese occupato »:

Art. 134. Tutte le proprietà *pubbliche*, mobili ed immobili, passano in possesso dell'occupante. Le proprietà *private* sono in genere rispettate; tuttavia il materiale ferroviario e telegrafico; i battelli a vapore o altro naviglio, i depositi d'armi, di munizioni, di viveri e in generale i materiali utili all'esercito, quand'anche appartenenti a privati, possono esser presi dall'occupante, salvo eventualmente a restituirli e a darne indennità subito, ovvero alla conclusione della pace.

I beni consacrati al culto, alla carità, alle arti e alle scienze, anche se appartenenti al governo nemico, sono rispettati.

In ogni caso l'occupante, costretto dalle necessità di guerra, ha facoltà di servirsi anche delle cose appartenenti a privati, donde la facoltà di *far vivere le truppe sul paese*, d'imporre *contribuzioni di guerra*, ecc.

L'occupante avendo il carico di mantenere l'*ordine* e di provvedere al funzionamento delle *amministrazioni* nel paese occupato, ha il diritto di riscuotere le *imposte* e le *rendite*. Può alle varie imposte sostituire una sola imposta diretta.

Le *autorità del paese occupato* hanno facoltà di ritirarsi dai loro uffici; ma finchè vi rimangono, debbono sottomettersi senza restrizioni al potere dell'occupante; comportandosi diversamente, fanno atto di ostilità e sono trattate secondo le necessità di guerra.

Agli abitanti che si tengono neutrali, si deve rispetto e protezione. Contro quelli che fanno atti di ostilità, si ha diritto d'impiegare tutti i mezzi di repressione che si credono necessari. La repressione può essere *individuale* o *collettiva*; deve essere pronta ed energica; contro le *persone* può assumere la forma di presa in ostaggio, di arresto, od anche di condanna a morte; contro gli *averi*, forma di sequestro, di ammenda, od anche di distruzione.

L'occupante ha il diritto di richiedere dai funzionari civili e dagli abitanti tutte le *garenzie* ch'egli giudichi opportune per la sicurezza delle truppe. La violazione di tali garanzie giustifica tutti i provvedimenti di rigore, quando la necessità di un esempio lo imponga.

I cittadini del paese occupato, che trasmettono notizie al loro esercito, sono trattati come *spie*.

In questi casi non v'è esercizio di sovranità, perchè non v'è stato acquisto definitivo di nuovo territorio: ma vi è semplice governo di fatto (e temporaneo com'è temporanea l'occupazione), per la imprescindibile necessità di mantenere l'ordine pubblico e di non arrestare almeno nelle fondamentali sue assise lo svolgimento della vita collettiva nella zona occupata. Quindi, in massima, continuano ad avervi efficacia le leggi locali, salvo in quanto non siano espressamente sospese o derogate dall'autorità occupante. Ivi dunque abbiamo l'esercizio di quegli stessi « poteri di di guerra » che l'autorità militare acquista nel nostro paese medesimo per effetto dello stato di guerra: soltanto, essi risultano più intensificati dalla ragione stessa delle cose. Invero, quando siamo nell'interno del paese nostro, si tratta piuttosto di assicurare l'azione guerresca, anzichè di governare, e quindi è più grande la parte di legge e di autorità civile che rimane praticamente in vigore, di quella che praticamente è avocata al comandante supremo; per converso, in paese nemico si tratta e di governare e di assicurare l'azione guerresca, e quindi è più largo ed esteso il compito che in linea di fatto ricade sul comandante.

§ 109. — Anche quando l'occupazione militare ha luogo con animo di stabile acquisto, come accade nella creazione delle colonie, il territorio occupato incomincia sempre col rimanere soggetto per un certo tempo al governo militare.

La condizione delle cose è identica in questo, come nel caso esaminato al precedente paragrafo: necessità di un regime che sostituisca immediatamente quello cessato, necessità d'un regime energico, fermo, atto a fronteggiare le ostilità palesi o le segrete resistenze della popolazione soggetta. Finchè dura l'incertezza dei primi tempi, è il comandante supremo delle truppe d'occupazione colui che deve provvedere e provvede a regolare tutte le esigenze militari, civili e politiche.

Sopraggiunge più tardi la regolarizzazione dell'acquisto nei riflessi del diritto internazionale, e l'occupazione si trasforma in annessione, e il territorio diventa parte dello Stato occupante, perchè al pari di quest'ultimo vien coperto dall'ombra della stessa bandiera, simbolo della stessa ed unica sovranità. Ma non per questo cessa il governo militare quasi *ope legis*; dappoichè, se nacque per la suprema necessità di fatto che il paese non rimanesse un solo istante senza regola, non può nemmeno aver termine se non quando l'autorità legittima con un atto positivo si decida a sostituirgli un altro genere di reggimento. Ora, ciò avviene per gradi.

Ad un certo punto il Potere Esecutivo, da cui dipendono le forze d'occupazione militare e a cui incombe il migliore raggiungimento dei fini statuali, giudica che i pericoli sono cessati e che si può procedere ad una stabile organizzazione della colonia. Esso allora istituisce quivi un Governo Civile, e così dà termine al governo di fatto dell'autorità militare. Nè a spiegare questo fenomeno è necessario ricorrere al vietato e pericoloso concetto di una « prerogativa regia » esercitantesi nelle colonie, perocchè l'Esecutivo rimane sottoposto al pieno controllo politico delle Camere anche per gli atti suoi nei lontani possedimenti. Nè è per noi necessario di ricorrere all'articolo 82 dello Statuto, ponendo un'analogia tra la condizione del Piemonte al 1848 e delle altre regioni italiche al 1859-70 allorchè passarono dal regime prestatutario a quello statutario, e la condizione di lontane colonie a cui forse potrà un giorno estendersi lo Statuto, ma che certo non sono

aggiunte al territorio nazionale con l'animo di chiamarne gli abitanti a partecipare alla sovranità dello Stato. Perciò questo fenomeno si è verificato presso altri popoli anche sotto l'imperio di statuti che nulla avevano di simile al nostro articolo 82; e si spiega poi più direttamente col semplice tener calcolo di quello che è il Potere Esecutivo in regime libero. L'Esecutivo, essendo per proprio istituto « azione libera entro i limiti delle leggi » in tanto ha limiti, in quanto esistono leggi: ora, fin quando il potere legislativo stima più opportuno di non intromettersi in materie nuove per le quali sente di non possedere ancora esperienza e dati bastevoli, fin quando si astiene dall'intervenire con leggi nell'ordinamento delle colonie, è l'Esecutivo che deve provvedere e che provvede, nella pienezza delle sue funzioni legali e ordinarie.

Si arriva finalmente ad un altro periodo. Dopo l'azione militare e dopo quella libera dell'Esecutivo, il Parlamento stima di poter assumere un'azione diretta verso le colonie, e fa leggi apposite per esse. Allora l'Esecutivo incomincia a ricevere vincoli e limiti progressivi alla sua azione; e questa da allora in poi appare ampia o ristretta o minima, a seconda che le leggi sopraggiungono in numero e con intensità maggiore o minore. Ma in genere il Parlamento si limita a determinare con leggi-norma i soli punti più gravi, mentre per tutto il resto procede per delegazioni amplissime di poteri: le quali si spiegano, per solito, a beneficio dello stesso Esecutivo; ma in uno stadio più avanzato, quando le colonie si elevano per civiltà sino al livello della madre patria, possono spiegarsi a beneficio non dell'Esecutivo, bensì delle stesse colonie, sotto forma di un autogoverno sempre più largo, e fino alla partecipazione alla vita politica della madre patria ovvero ad una vita politica a sè con Parlamento ed Esecutivo e giudici propri.

Tali son dunque i diversi stadii dell'ordinamento delle colonie: governo militare; governo civile organizzato liberamente dall'Esecutivo; governo civile istituito e limitato dal Legislativo; autonomia sotto il liberale controllo della

madre patria. Così l'Inghilterra ci mostra colonie e possedimenti a schietto governo militare, come Gibilterra, Perim, l'Ascensione; colonie a governo civile dipendente dall'Esecutivo, come l'India; colonie con modeste assemblee consultive, come le isole delle Antille; colonie a perfetto regime rappresentativo parlamentare, come il Canada e l'Australasia. E i suoi statisti possono persino antivedere un Parlamento Imperiale ove siederanno i deputati africani o neozelandesi accanto a quelli della città di Londra o della contea di Northumberland, come la Spagna potè convocare alle assemblee di Madrid i rappresentanti di Cuba e delle Filippine quando ancora essa piegava sotto il pondo di quelle colonie, e la Francia può chiamare nel suo Parlamento quelli dell'Algeria, della Guadalupa, della Martinicca.

§ 110. — Questi diversi stadii noi abbiamo veduto e vediamo percorrere alla nostra « Colonia Eritrea ».

Con la convenzione 10 marzo 1882 il Governo italiano acquistò dalla Società Rubattino che l'aveva comperato dai sultani locali fra il 1869 e il 1880, lo stabilimento commerciale di Assab e adiacenze sulla costa africana nel Mar Rosso; e nel 5 febbraio 1885 occupò con truppe la città di Massaua più al nord, estendendo successivamente la sovranità e la zona d'influenza italiana sopra un vastissimo territorio verso l'interno.

Per Assab intervenne subito una legge, e fu quella del 5 luglio 1882, n. 857. Essa, mentre approvava la convenzione con la Società Rubattino e dichiarava istituita la colonia, dava amplissima « facoltà al *Governo* di provvedere con decreti reali o ministeriali (secondo l'importanza delle materie) all'ordinamento legislativo, amministrativo, giudiziario ed economico della colonia, con le norme convenienti alle condizioni locali e con potestà di variarle nella stessa forma secondo i risultati dell'esperienza ». Dalla stessa legge la colonia era posta alla dipendenza del Ministero degli affari esteri, rappresentato sopra luogo da « un Commissario civile ». Qui dunque, non essendovi stata occupazione militare, il governo fu civile sin dal principio.

Per Massaua invece il governo cominciò con l'essere schiettamente militare, nelle mani del Comandante Superiore delle truppe ivi distaccate. Dapprima esso rimase alla dipendenza del ministro della guerra, poscia il regio decreto 5 novembre 1885 lo pose alla dipendenza di quello degli affari esteri, indi l'altro regio decreto 26 febbraio 1887 lo ricondusse alla dipendenza del ministro della guerra: sempre lasciandolo senza limiti giuridici, salva la responsabilità del comandante superiore verso il Ministro, a sua volta responsabile politicamente alle Camere.

Il regio decreto 1 gennaio 1890, n. 6592, costituì tutti i possedimenti italiani del Mar Rosso in unica colonia, cui pose il nome di Eritrea: e a questa consentì bilancio autonomo e governo civile, composto di un Governatore avente anche il comando delle forze di terra e di mare, con l'assistenza d'un « Consiglio di Governo » di tre membri, uno per l'interno, uno per le finanze e i lavori pubblici, uno per l'agricoltura e il commercio. Questo Governatore fu posto alla dipendenza del Ministero degli affari esteri, salvi i rapporti diretti coi due ministeri militari. Successivamente intervenne la legge 1 luglio dello stesso anno 1890, n. 7003, che diede facoltà al Governo di emanare tutte le leggi civili e penali necessarie all'Eritrea, per mezzo di decreti reali, previo il parere del Consiglio di Stato. Quindi l'Esecutivo, per delegazione del Parlamento, era costituito a legislatore della nostra colonia; potendo imporre norme di diritto obiettivo e tasse agli abitanti, ed organizzarvi a piacimento l'amministrazione e la giustizia. Solo, a termini della stessa legge, non può contrarre mutui o accendere debiti oltre certi limiti, senza la previa autorizzazione del Parlamento; e deve a questo presentare ogni anno, in allegato il bilancio dello Stato, il preventivo e il consuntivo della colonia, e separatamente una relazione sulla colonia medesima; relazione che non fu però presentata dal 1894 al 1900.

La legge del 1890, che aveva durata temporanea fino al termine del 1899, venne poi prorogata con altre leggi successive fino al 30 giugno 1902, e intanto la colonia era

retta secondo l'« ordinamento organico » approvato col regio decreto II febbraio 1900, n. 48⁽¹⁾.

§ 111. — Primo e fondamentale ufficio del potere esecutivo è il mantenimento dell'ordine interno, della pubblica pace e tranquillità; e a questo scopo le leggi lo ricingono di poteri preventivi e repressivi svariati ed efficacissimi. La forza pubblica è in sua mano; la forza armata è a sua disposizione, e può intensificarla a ogni occorrenza richiamando tutte le classi delle milizie; la legge di pubblica sicurezza gli dà l'ammonizione, la vigilanza speciale, il domicilio coatto, cioè i mezzi di sindacare passo passo e ridurre all'impotenza intere classi di genti sospette; gli dà il diritto di controllare tutti gli esercizi pubblici, d'impedire le raccolte d'armi, di espellere gli stranieri, di vietare e sciogliere le riunioni, le dimostrazioni e gli assembramenti; ed ha poi balia di sequestrare gli stampati, periodici o non periodici, e d'impedirne la diffusione o l'affissione; e la consuetudine gli riconosce anche il diritto di sciogliere le associazioni che a suo giudizio minacciano un pubblico pericolo. Con la prevenzione ampia, minuta, inframmettente dei suoi poteri di polizia, con la repressione armata a cui nulla può resistere, con gli ufficiali del Pubblico Ministero che da esso dipendono e mettono in moto la punitiva giustizia, l'Esecutivo può adempiere facilmente e compiutamente il suo ufficio.

Però possono presentarsi giornate di così gravi ed estese ribellioni o sommosse, da far temere che tutto il cumulo di questi energici mezzi non riesca bastevole al sollecito ristabilimento dell'ordine; e sorge allora la necessità di po-

* (1) La nuova legge 24 maggio 1903, n. 205, ha riaffermata la dipendenza della Colonia dal Ministero degli affari esteri e la delegazione al Governo del Re per la estensione dei codici e delle leggi e dei regolamenti del Regno con le opportune modificazioni, e per la emanazione d'ogni necessaria norma giuridica nonchè per l'ordinamento militare, amministrativo, tributario e giudiziario. Ha istituito in Roma un Consiglio coloniale composto di cinque membri noti e sei membri da scegliersi dal Governo con rinnovazione di un terzo ogni anno; ha ridotta a biennale la relazione da presentarsi al Parlamento sull'ordinamento e lo sviluppo della Colonia.

teri eccezionali per fronteggiare una situazione straordinaria. In alcuni paesi il previdente legislatore ha provveduto a ciò con una legge-norma, la quale determina una volta per sempre le condizioni e l'estensione dei maggiori poteri che l'Esecutivo assumerà in quei casi gravissimi, donde l'istituto dello « stato d'assedio ». In altri paesi non esiste una consimile legge-norma; e l'Esecutivo, conscio dei suoi doveri ma conscio anche dei suoi limiti, si provvede col richiedere di volta in volta al Legislativo l'emanazione delle più opportune leggi temporanee, le quali non sono mai negate nè ritardate al Governo che sappia dimostrarne la necessità alla maggioranza su cui si appoggia nelle Camere. In entrambi i casi vediamo sorgere una specie di dittatura; che presso popoli ove l'organizzazione militare è scarsa, come in Inghilterra e negli Stati Uniti d'America, ha carattere schiettamente civile; presso altri, ove l'organizzazione militare è ferma ed ampia, ha carattere militare; ma è sempre regolata dalla legge, e però non può a meno di profilarsi ben distinta, per minore ampiezza e minore rigidità di contenuto, dalla vera e propria dittatura militare che vedemmo affermarsi per necessità di cose nello stato di guerra. Infatti è ben difficile che un Parlamento, sensibile alla propria responsabilità verso la coscienza pubblica si spinga sino a confondere del tutto le condizioni d'una guerra verso l'estero e quelle di una interna sommossa: massime quando sia chiamato a regolare queste ultime in tempi calmi, con legge generale, fuori delle preoccupazioni e pressioni degli avvenimenti a cui la legge intende preparare un argine.

Nel nostro paese non si è seguito nè l'un sistema nè l'altro. Qui non legge-norma che regoli preventivamente cotesta ardua materia; non castigata usanza di ricorrere alle Camere di volta in volta acciocchè allarghino temporaneamente i limiti all'azione libera del Governo. Qui è l'Esecutivo stesso, che sotto l'incalzare delle gravi necessità, si sovviene dei suoi poteri di guerra (§ 107) e vi fa ricorso proclamando città e provincie in « stato d'assedio ». Del che si rammentano esempi antichi e recenti: nel 1849

a Genova, nel 1852 in Sardegna, nel 1862 in tutte le provincie siciliane e napoletane, nel 1894 ancora in Sicilia e in Lunigiana, nel 1898 in Lombardia, in Toscana e nella provincia di Napoli.

L'espressione « stato d'assedio » nel campo guerresco ha un significato ben chiaro: è la condizione d'una piazza o fortezza circondata da truppe nemiche in guisa da non avere comunicazioni libere col resto del territorio nazionale. Quando poi è trasferita nel campo politico da un'apposita legge-norma, sebbene appaia impropria col riferirsi non solo a città ma ad intere provincie, riceve tuttavia dalla legge stessa la propria definizione giuridica. Ma quando manca affatto la legge — com'è presso di noi al punto che anche nel campo guerresco il codice penale militare e il regolamento pel servizio di guerra non parlano mai di « stato d'assedio » — questa espressione, trasferita nel linguaggio politico per mera analogia e con valore affatto convenzionale, non ha più nulla di proprio, di specifico e diviene puramente e semplicemente un sinonimo dello « stato di guerra ».

§ 112. — Conseguentemente, al pari dello stato di guerra, in Italia lo stato d'assedio risulta di queste tre gravissime deviazioni dal normale assetto giuridico: accentramento di tutti i poteri *legali* nell'autorità militare designata dal decreto di proclamazione — istituzione dei tribunali di guerra per giudicare le persone non militari che si rendessero colpevoli di certi reati *tassativamente indicati* nel codice penale militare — autorizzazione all'autorità militare di emettere bandi ed ordini aventi *forza di legge* nella periferia del proprio comando.

Ora, già la prima di queste tre deviazioni è sconvolgimento del sistema di governo civile, e la seconda è sconvolgimento degli ordini giudiziari: ma è veramente nella terza, che giace tutta la gravità estrema del provvedimento straordinario. Perciocchè, data in balia dell'autorità militare la forza formale di tutte quante le leggi senza eccezione e senza limiti, rimangono in pratica distrutti quei limiti

istessi che il codice penale determina col dichiarare il concentramento dei poteri *legali* e la giurisdizione dei tribunali di guerra in certi casi *tassativamente* indicati. Lo stato d'assedio non è più il semplice rafforzamento dell'esecuzione delle leggi, e sia pure contrastando in ciò alle leggi organiche del tempo ordinario, ma è *delegazione di potere legislativo senza limiti*.

Non v'ha norma giuridica, non v'ha diritto subiettivo, non v'ha guarentigia costituzionale, che possano esser certi di non dover piegare da un momento all'altro agli ordini e bandi di guerra: nè il diritto del cittadino di non essere arrestato e sostenuto in carcere se non per ordine dell'autorità giudiziaria e nei casi e nelle forme di legge, nè quello di recarsi liberamente da un luogo all'altro e di fermarsi ove crede — nè il diritto di non aver violato il proprio domicilio, nè quello di non aver violato le proprie lettere affidate alla posta — nè il diritto di stampare libri e giornali senza previa censura, nè quello di riunirsi ed associarsi ad altri per qualsiasi fine lecito — nè il diritto di portare armi a propria difesa dopo averne ottenuto e pagata la concessione ai termini di legge, nè quello di non essere giudicato che da giudici indipendenti, inamovibili, tecnici, istituiti dalla legge anteriormente al reato, con tutte le forme e guarentigie di difesa e ricorsi ulteriori.

In particolare è straordinario, fra tutti, il punto ora accennato per ultimo. Precisa, esplicita, imperativa, non equivoca, insistente e solenne suona la proibizione di distogliere il giudicabile dai suoi « giudici naturali » che si legge nell'articolo 71 del nostro Statuto: ed a che cosa essa potrebbesi riferire se non alla estensione delle giurisdizioni di guerra ai cittadini non appartenenti all'esercito? Quando i Governi assoluti istituivano Commissioni Straordinarie e Corti Statarie credevano anch'essi di poterlo fare, e credevano anch'essi di doverlo fare a presidio della « salute pubblica » e le maggioranze anche allora applaudivano alla vigorosa difesa dell'ordine: ma il giudizio dei posteri ha nondimeno gridato all'infamia! Se lo stato d'assedio s'invoca e si giustifica quale azione ener-

gica per ricondurre al più presto la pace e l'ordine, è forse necessario ch'esso aggiunga alla repressione fulminea dei disordini anche il proprio giudizio sui rei? E se deve per sua natura limitarsi a provvedimenti transitori, sono forse transitorie le conseguenze delle sentenze ch'esso pronunzia? Non basterà disperdere i tumultuanti, rompere le fila dei delittuosi concerti, isolare i turbolenti raccogliendoli in carcere, assicurare i violatori dell'ordine all'azione dell'ordinaria giustizia? Sarà dunque consentito di offendere i magistrati col dichiararli sospetti di non saper compiere con fermezza il proprio debito, ovvero di offendere l'onore dei militari, col reputarli capaci di rendere servizi in forma di sentenze? E se quel che fa ombra è il giurì delle Corti d'assise, il giurì creato e celebrato per l'attitudine sua di valutare i delitti d'indole politica in corrispondenza ai sentimenti schietti della coscienza pubblica, lo Statuto nell'articolo 36 non ha già apprestata con l'Alta Corte di Giustizia una giurisdizione apposita pei tempi di commozione popolare, escludendo con ciò indirettamente quella creazione di Corti statarie, direttamente proibita nell'articolo 71? Ed è forse politico il dare esca a un lungo strascico di risentimenti, con le condanne pronunziate in maniera ripugnante alla coscienza giuridica del popolo? è politico il coinvolgere in questi risentimenti l'esercito, orgoglio legittimo della nazione? è politico il rendere indeclinabile e forzato l'esercizio della regia prerogativa di clemenza verso i condannati dei tribunali di guerra (come sempre accade), se la grazia del Principe in tanto conferisce alla maestà della Corona in quanto è spontanea?...

Con l'arma terribile dei bandi aventi forza di legge, il contenuto, l'estensione, gli effetti dello stato d'assedio rimangono paurosamente incerti, dipendendo dalla semplice opportunità mutevole l'ampiezza che da un istante all'altro sarà data all'azione dell'autorità militare. Egli è perciò che in ogni sua nuova applicazione lo stato d'assedio suole presentare sempre nuove sorprese, e nessuno può dire quali di esse rappresentino il massimo insuperabile. Così nel 1898 in varie provincie l'Esecutivo si limitò a sostituire i coman-

danti di Divisione militare ai Prefetti, riducendo lo stato d'assedio alla prima soltanto delle sue tre conseguenze, la concentrazione dei poteri legali: e nel 1852 e nel 1862 non vi fu sconvolgimento di giurisdizioni penali, non si crearono tribunali di guerra, e nel 1898 in alcuni luoghi vi furono giurisdizioni eccezionali, però chiamando i Tribunali militari *territoriali* a funzionare da Tribunali da guerra. Ma per contro nel 1852 si toccò persino la legge comunale e provinciale, sottoponendo le riunioni dei Consigli elettivi a speciale autorizzazione da concedersi di giorno in giorno. E nel 1894 in Sicilia si toccò persino il Codice di commercio, sospendendo la scadenza delle cambiali. E con caratteristico dispregio delle forme, il quale dà maggior risalto al dispregio di sostanza che può verificarsi nel *crescendo* dello stato d'assedio, nel 1894 si arrivò persino ad estendere la competenza dei tribunali di guerra per mezzo di *circolari interne* senza nemmeno la doverosa pubblicità dei bandi; e nel 1898 fu veduto sospendere con un bando un decreto del Re che indiceva una elezione politica, quando il telegrafo avrebbe potuto con maggior correttezza e non minore celerità provocare dal Re stesso un decreto di revoca. Nè deve tacersi, a mostrare come l'abisso invochi l'abisso, che in quello stesso anno 1898 si videro eseguiti dalle autorità civili, in luoghi immuni dallo stato d'assedio gli ordini d'arresto e quelli di soppressione di giornali, che i comandanti militari avevano emanato « nella periferia del proprio comando ! »

§ 113. — È legale, è costituzionale in Italia la dichiarazione di stato d'assedio emanante dal Potere esecutivo? Poichè non esiste presso di noi una legge che riconosca e disciplini lo stato d'assedio *politico*, per rispondere affermativamente a questa domanda sarebbe necessario dimostrare che la potestà di dichiararlo è compresa in quel diritto di dichiarare la guerra che lo Statuto enuncia allo articolo 5 e che le leggi disciplinano con gli articoli riferiti al § 106. Ora, cotesta dimostrazione è impossibile.

In nessuna maniera può sostenersi che lo Statuto, enun-

ciando il diritto di guerra, abbia inteso alludere come che sia all'ufficio dell'Esecutivo di mantenere ad ogni costo l'ordine all'interno del regno. Basta osservare che lo Statuto iscrive il diritto di guerra fra quello del comando delle forze di « terra e di mare » e quello di concludere trattati, per intendere che nell'art. 5 non ebbe altro in mira se non di regolare i rapporti guerreschi o pacifici con gli *Stati esteri*. L'ufficio di mantenimento dell'ordine giuridico è considerato dallo Statuto nell'articolo 6, quando riconosce al Re il diritto di emanare in genere i decreti, cioè i provvedimenti, « necessari per la esecuzione della legge »: la qual cosa è tanto più evidente, se si ricorda che la Carta del 1814 aveva scritto « necessari per l'esecuzione delle leggi e la sicurezza dello Stato » mentre poi la costituzione del 1830, e con essa lo Statuto nostro, mutarono quest'ultima frase non già per alterarne il contenuto ma per meglio determinarne i limiti (§ 148).

Lo stato d'assedio politico, essendo una invenzione francese già antica, era ben nota ai costituenti francesi del 1814, del 1830, al costituente piemontese del 1848; e però, se avessero voluto riconoscerlo, lo avrebbero dichiarato, adoperando quella precisione e chiarezza di termini che viene spontanea al legislatore allorquando sancisce eccezioni alle norme ordinarie.

D'altra parte non si può in nessuna guisa intendere che lo stato d'assedio politico risulti compreso come che sia nelle disposizioni dei codici penali militari, terrestri e marittimo, che disciplinano e spiegano in concreto lo stato di guerra. Secondo le precise definizioni del codice militare (§ 106), lo stato di guerra è la condizione in cui trovasi una parte del territorio nazionale che sia « invasa » da « truppe nemiche » ovvero che abbia truppe nemiche « a distanza minore di tre giorni ordinari di marcia ». Anche qui dunque trattasi, fuor d'ogni dubbio, della guerra nel senso proprio della parola, cioè del complesso d'operazioni militari condotte fra Stati sovrani, secondo le norme del diritto internazionale, con regolari eserciti belligeranti. Nè, d'altronde, il codice penale militare, che tratta della repres-

sione dei reati nell'esercito, avrebbe avuto ragione d'occuparsi della pubblica sicurezza, che riflette il mantenimento dell'ordine da parte dei cittadini, e perciò fa oggetto d'altre apposite leggi. Si badi, del resto, all'articolo 248 dello stesso codice e al corrispondente articolo 274 del codice penale marittimo: essi parlano dell'armistizio, e non potendo certo concepirsi un armistizio fra governo e cittadini ma solo fra Stati ed eserciti in guerra, indirettamente, ma ineccepibilmente, ne emerge che nemmeno i codici militari intendono riferirsi allo stato d'assedio politico. È poichè detti codici hanno un duplice valore, quale esplicazione della frase dello Statuto sul diritto di guerra, e quale determinazione giuridica particolare e concreta del contenuto dello stato di guerra, chiaro apparisce, dopo quanto abbiamo detto, che non esiste punto la pretesa identità di quest'ultimo con lo stato d'assedio politico. Che se poi di ciò si volesse un'ultima prova, la troveremmo perspicua nel fatto, che discutendosi in Senato un disegno di nuovo codice penale per l'esercito, lo stesso Ministero, il quale avea pur allora ritenuto di poter dichiarare lo stato d'assedio in parecchie provincie, proposè e fece approvare ai 12 marzo 1894 (senza che poi la cosa avesse seguito) il seguente articolo 337 *bis*:

Lo stato di guerra può essere anche dichiarato in caso d'insurrezione o d'imminente pericolo della pace pubblica....

È pertanto indiscutibile, che allo stato della nostra legislazione la proclamazione di stato d'assedio non è diritto o potere o ufficio dell'Esecutivo.

Ma se non vi è identità giuridica, può almeno riconoscersi analogia fra lo stato di guerra e lo stato d'assedio? Nemmeno ciò può concedersi, dappoichè le due condizioni di cose differiscono sostanzialmente.

Nella guerra, lo Stato si oppone ad uno o più Stati avversarî. Di fronte a forze uguali, talvolta superiori, sempre organizzate, e per armamenti e per disciplina efficientissime, tutto si subordina alla suprema necessità di resistere e vincere; la vita normale della collettività su-

bisce un arresto, le autorità civili tacciono in tutto ciò che riflette l'esercito in azione; con sentimento unanime il popolo non palpita più che per la difesa; nel comandante in capo si concentra la speranza e la fiducia dei governanti e dei governati, la responsabilità d'operazioni da cui dipende la sorte stessa della patria. In tali condizioni il concentramento dei poteri è una pura condizione di fatto: la legge non tanto lo impone, quanto ne constata l'esistenza, mirando all'azione militare e non già alla cittadinanza; e si comprendono i tribunali di guerra che seguono l'esercito nelle sue marcie per mantenervi la disciplina più che mai necessaria, e si comprende la potestà dei bandi militari con forza di legge, come dire la sospensione di tutte quelle leggi che possano riuscire d'inciampo o di ostacolo alla piena e rapida e conclusiva azione dell'esercito. Se l'autorità militare diviene assoluta, essa trova limiti nello stesso suo scopo, quello di organizzare e raggiungere la vittoria; e come tutti i cuori anelano a questo scopo patriottico, tutti anche sono preparati e disposti a consentire nei mezzi che debbono condurvi.

Altra invece è la condizione delle cose in tempo di torbidi interni. Allora le operazioni non si rivolgono contro truppe nemiche, ma contro cittadini traviati, inferiori alle truppe e per forza e per coesione e per armamento, lo scopo non è di ricacciare l'invasore oltre i confini della patria, ma di ristabilire al più presto l'ordine giuridico; non trattasi d'assicurare l'efficacia della difesa guerresca anche a costo di mettere in disparte le leggi che vi fanno ostacolo, ma di ricondurre la tranquillità pubblica col minor danno possibile, col minor possibile strascico di dolori e malcontenti; il rigore non è rivolto a mantenere più rigida la disciplina nell'esercito, ma a intimidire i liberi cittadini e a reprimere i moti; la conclusione non sarà un trattato di pace tra eguali, ma il ritorno allo stato di dritto. Qui, il concentramento dei poteri, la sospensione delle autorità civili, il diniego delle leggi ordinarie, non è il portato delle condizioni di fatto e non incontra limiti in uno scopo a cui tutti sieno partecipi, non brilla per l'as-

senso unanime di tutti i cuori irradiati dalle ansie sublimi del patriottismo; ma è un meditato provvedimento, che può anche non essere e non apparire a tutti indispensabile, in cui non tutti consentono e convengono.

Dunque, nemmeno l'analogia è possibile: ma quando anche fosse fondata, come mai si potrebbe dedurne l'estensione delle leggi di guerra alle città e provincie sconvolte per interni torbidi, se qui l'analogia importa sospensione delle più delicate garanzie giuridiche? Ricordiamo, nè occorre insistere, l'articolo 4 delle disposizioni premesse al nostro Codice civile, ove si contiene una delle regole più elementari della legale ermeneutica:

Le leggi *penali*, e quelle che *restringono* il libero esercizio dei diritti o formano *eccezione* alle regole generali o ad altre leggi, non si estendono oltre i casi e i tempi *in esse* espressi.

§ 114. — Concludendo, nelle presenti condizioni della legislazione nostra, lo stato d'assedio non può senza illegalità e incostituzionalità essere proclamato dal Potere Esecutivo. Solo la così detta « ragion di diritto » e il così detto « diritto di necessità » possono essere invocati a sostegno di simili proclamazioni, ma nel regime costituzionale siffatti residui dell'assolutismo sono interamente fuor di proposito (§ 152). Egli è secondo le leggi, del resto non scarse di rimedi efficaci ed energici, che in regime costituzionale si debbono combattere come meritano i nemici dell'ordine, e se le leggi esistenti non bastano, bene esiste il Parlamento, il quale nella sua duplice capacità di organo legislativo dello Stato e di rappresentante del corpo sovrano, ha diritto ed ha anche interesse per concedere in brevissimi giorni tutti i maggiori mezzi straordinari che occorrono per ricondurre la tranquillità nel popolo.

Ogni decreto che in Italia proclama lo stato d'assedio, è assunzione di potere legislativo e giudiziario non consentiti all'Esecutivo; con l'aggravante che quest'ultimo li assume per delegarli ad altri, cioè ai comandanti militari. Importa quindi violazione della forza formale delle leggi sancita negli articoli 3 e 6 dello Statuto qual base unica

di quel regime che chiamasi costituzionale; importa inoltre violazione sostanziale delle disposizioni contenute negli articoli 26, 27, 28, 32, 36, 68, 69, 70 e 71 dello Statuto medesimo, e violazione sostanziale delle disposizioni contenute in tutti i codici, in tutte le leggi organiche a cui nella pratica i bandi militari arrecheranno deroga e turbamento. Ogni real decreto di stato d'assedio è decreto-legge (§ 148 e seguenti). Conseguentemente esso nasce illegale e nullo, e solo il Parlamento può — se crede — rivestirlo di validità giuridica mediante una legge di ratifica; ma fino a che una tal legge non sia intervenuta, il Giudiziario, ch'è istituito pel mantenimento dell'ordine giuridico, non può riconoscere al decreto-legge una qualsivoglia efficacia.

Eppure è tanta la debolezza della nostra coscienza costituzionale, che affatto opposta è la condotta dei poteri pubblici in Italia.

I decreti reali che proclamarono o tolsero lo stato di assedio, si richiamarono sempre all'articolo 5 dello Statuto e alle conseguenti disposizioni del codice penale per l'esercito, mostrando di ritenere implicito nel diritto di guerra il diritto di spiegare i poteri di guerra anche nel caso d'interni turbamenti dell'ordine. E a rafforzare il principio che qui tratterebbesi di una « regia prerogativa », di una potestà « propria » dell'Esecutivo, la formula di questi decreti non fu la solita « abbiamo decretato e decretiamo » sibbene « abbiamo ordinato ed ordiniamo »; nè mai vi si aggiunse la riserva che accompagna i decreti-legge, della loro immediata presentazione al Parlamento. E senza indietreggiare innanzi al pericoloso contenuto di una espressione per la quale non esiste alcuna definizione giuridica, non pronunziarono che una laconica dichiarazione di « stato d'assedio » con la designazione di un Generale qual Regio Commissario, lasciando a quest'ultimo tutt'intero l'arbitrio sconfinato di stabilire coi suoi « bandi » a successive riprese l'estensione dei propri poteri. Il regio decreto 11 febbraio 1900, n. 48, poi, emanando l'ordinamento organico per la Colonia Eritrea (§ 110), con l'articolo 2 ha delegato permanentemente al

Governatore la potestà di dichiarare « lo stato d'assedio » e d'istituire « tribunali speciali » nella Colonia.

A sua volta, il Legislativo non si commosse mai al pensiero dell'enorme lacuna che questi provvedimenti attestano esistere nel nostro diritto pubblico. Per l'infondato timore di « legalizzare l'arbitrio » non pensò mai ad una legge-norma sullo stato di assedio, e quella volta che il Senato ebbe occasione di farla, non seppe concepire altro che la estensione pura e semplice dello stato di guerra al caso ben diverso di sommossa e turbolenza all'interno (§ 113). Poi, senza distinguere tra l'inefficacia *giuridica* dei decreti-legge e la responsabilità *politica* che i ministri assumono con la emanazione di essi, il Parlamento si appagò di punzecchiare il Governo con interpellanze e di assolverlo con ordini del giorno, senza pensare alla necessità assoluta di una legge di ratifica. Membri stessi delle Camere affermarono che il chiedere la ratifica sarebbe stato un atto di debolezza! È quando, con esempio unico e vorremmo sperare fruttifero, intervenne la legge 17 luglio 1898, n. 297, il cui primo articolo fu ratifica degli stati d'assedio allora esistenti, essa venne concepita in termini che sembrano tradire la preoccupazione di non trascorrere per avventura ad una eccessiva ingerenza sulle attribuzioni proprie del Governo!

Ma il peggio, come pei decreti-legge in genere, venne anche qui dal Potere Giudiziario. Chiamata la Cassazione a decidere sui ricorsi dei cittadini che avevano subito condanne innanzi ai tribunali di guerra, essa costantemente ritenne che « stato d'assedio » è sinonimo di « stato di guerra » sovente limitandosi a far seguire a quella prima espressione questa seconda fra due parentesi, come se ne fosse la traduzione evidente e giuridica. Perfino dopo il 17 luglio 1898, quando avrebbe potuto e dovuto limitarsi a constatare l'avvenuta promulgazione della legge di ratifica, la Cassazione stimò ancora di dovere insistere a dimostrare la pretesa identità dei due fatti così diversi, continuando sempre ad affermare che in Italia è legge qualsiasi decreto ancorchè contrario alle leggi, purchè emanato dall'Esecutivo in nome di gravi e urgenti necessità dello Stato!

Quindi il Giudiziario ritenne e sancì la piena costituzionalità dei decreti regi di proclamazione dello stato di assedio (Cassazione Romana, sentenze 19 marzo 1894, ricorso Molinari e Gattini; 7 maggio 1894, ricorso Curatolo; 9 maggio 1894, ricorso Fiorenzo; 16 maggio 1894, ricorso Di Rosario; 11 luglio 1894, ricorso De Felice; 22 agosto 1898, ricorso Chiesi; 25 agosto 1898, ricorso Turati). Ritenne per conseguenza la legalità dei tribunali di guerra; e trascinato dalla forza della logica, giunse ad ammettere che la giurisdizione di questi ultimi si possa estendere anche al di là dei casi prescritti dal codice, in forza dei « bandi militari » anzi anche in forza delle semplici circolari non rese pubbliche, dei comandanti delle zone in istato d'assedio! E sancì che queste eccezionali giurisdizioni investono non soltanto i reati commessi dopo la proclamazione regia, ma anche i reati commessi prima; dappoichè — osservò — non sarebbe giusto che potessero sfuggire ai maggiori rigori dello stato d'assedio coloro che con le proprie turbolenze avevano resa necessaria la proclamazione e trascinato gli altri a delinquere più tardi; mentre d'altra parte quei primi sapevano (?) che dalle loro turbolenze avrebbe potuto sorgere lo stato d'assedio; e inoltre — aggiunse — le leggi di procedura investono tutti i reati che si trovano a dover essere ancora giudicati nel momento della loro entrata in vigore. Nè si accorse della contraddizione di quest'ultimo argomento (dei primi due non ci occupiamo): che, se non è giusto il trattar meglio i rei di delitti anteriori, egli è dunque che gli altri son trattati peggio, e in questo caso non è più vero che trattisi di semplici leggi di forma, e invece trattasi di vere e proprie leggi penali, le quali non possono applicarsi retroattivamente.

Senonchè, turbato dalle sue stesse deduzioni, il Giudiziario ha ritenuto ammissibile il ricorso per cassazione contro le sentenze dei tribunali di guerra, mentre il Codice penale militare con l'articolo 556 le rende inappellabili; però impressionato del suo stesso turbamento ha poi limitato il ricorso ai soli casi di condanne per delitti previsti dal codice penale comune e non anche da quello

militare, e solo per incompetenza o per eccesso di potere e non anche per le violazioni di legge, il che vuol dire limitatamente alle leggi della competenza ma non anche per quelle del merito.

Quanto alla purgazione della contumacia dopo la cessazione dello stato d'assedio, si possono ricordare quattro diverse sentenze, tutte in ordine allo stesso condannato, Basilici. La Corte d'appello di Milano, con sentenza 27 ottobre 1898 la negò; la Cassazione invece, con sentenza 14 dicembre l'ammise, rinviando la causa alla Corte d'appello di Torino; questa, con sentenza 29 gennaio 1899 la limitò ai soli casi di pene superiori a 5 anni di reclusione; di nuovo la Cassazione con sentenza 17 marzo 1899 dichiarò che la purgazione della contumacia deve aver luogo secondo le forme e i termini del codice penale militare e non di quelli della procedura penale ordinaria ¹.

Diritto di concludere trattati.

§ 115. — Come tra le private persone si mantengono relazioni amichevoli e si fa luogo a contratti per le materie che presentano comune interesse, così pure tra gli Stati: e la nostra legge fondamentale vi accenna nell'ultima parte dell'articolo 5, dopo aver ricordato con la dichiarazione di guerra la possibilità che questi amichevoli rapporti internazionali siano interrotti per far luogo alla ragione delle armi ⁽²⁾.

Le relazioni amichevoli s'intrattengono fra Stato e Stato per mezzo degli ambasciatori, degli inviati straordinari, dei ministri plenipotenziari, dei ministri residenti, dei consoli

⁽¹⁾ Dei molti scritti che hanno veduto la luce in questi ultimi anni sullo stato d'assedio, ricordiamo: MAJORANA, *Lo stato d'assedio*. Catania. Giannotta, 1894. — RACIOPPI, *Lo stato d'assedio e i tribunali di guerra*. Nel « Giornale degli Economisti » Roma, agosto 1898. — CAMMEO, *Lo stato d'assedio e la giurisdizione*. Nella « Giurisprudenza italiana » Torino, 1898. — In questi lavori trovasi una compiuta bibliografia sull'argomento.

⁽²⁾ SCHANZER, *Il diritto di guerra e dei trattati negli Stati a Governo rappresentativo con particolare riguardo all'Italia*. Torino. Bocca, 1891.

generali e dei consoli o agenti, cioè del personale diplomatico e di quello consolare. I patti sulle materie di comune interesse pubblico hanno luogo per mezzo di trattati, convenzioni, accordi, protocolli o dichiarazioni: chiamandosi propriamente trattati quei patti che rivestono grande importanza politica o che abbracciano rapporti varî e diversi; convenzioni, accordi, protocolli o dichiarazioni invece quei patti che vertono sovra punti singoli o presentano minore importanza politica.

Mantenere queste relazioni e stringere questi patti, non può essere certo un ufficio del Parlamento, perchè vi occorrono unità e costanza di direzione e il più delle volte segretezza, le quali cose indarno si richiederebbero a corpi numerosi, a maggioranze mutevoli. Molto meno potrebbe essere ufficio dei Giudici, non avendo alcun rapporto con le funzioni che sono proprie di questi ultimi. Quindi, anche procedendo per esclusione, si scorge che siffatto compito rientra naturalmente nelle competenze dell'Esecutivo, del Governo in senso stretto. Il capo dello Stato sotto la responsabilità dei ministri è il depositario della potestà discrezionale, dell'azione libera entro i limiti delle leggi; egli è il rappresentante formale dell'unità e della maestà del popolo anche verso l'estero; da lui dipendono tutti i pubblici agenti; dunque nessuno più di lui è in condizione di poter adempiere anche questo compito. Lungi dal dover costruire per ciò un apposito « potere confederativo » o « potere diplomatico », il mantenere rapporti con gli Stati esteri mediante l'invio e il ricevimento di ambasciatori e rappresentanti e lo stringere con essi le convenzioni e i trattati, è parte integrante dell'ampio concetto di quel Potere Esecutivo che lo Statuto affida al Re coi suoi ministri responsabili * (1).

Nella formazione di ogni trattato o patto internazionale

* (1) Pertanto la Carta del 1814 conferiva al Re il potere di fare i trattati « di pace, di alleanza e di commercio » questi soli mentovando perchè i più importanti fra tutti, in guisa che vi si contenessero implicitamente tutti gli altri, come il più comprende il meno. E la costituzione del 1830 ripeté immutata nello stesso senso la frase: e così pure la Costituzione belga

in genere, son da distinguere due stadî: la negoziazione e la ratifica.

La negoziazione, spesso lunga e laboriosa, ha luogo fra il nostro ministro degli affari esteri e i ministri residenti degli altri Stati o gli inviati speciali di quest'ultimi, ovvero tra il nostro ministro residente o un nostro inviato speciale e il ministro degli affari esteri dell'altro Stato contraente. Eccettuato il ministro degli affari esteri, che è sempre competente per l'ufficio stesso che riveste, ogni altro negoziatore vuol essere munito di « pieni poteri », cioè d'apposito ed ampio mandato a negoziare in quella data materia. La negoziazione si chiude con la firma dell'atto e l'apposizione dei sigilli per parte dei personaggi che hanno ricevuto all'uopo i « pieni poteri » od hanno per loro ufficio la qualità di addivenirvi.

La ratifica è l'approvazione conferita dallo stesso Capo dello Stato. Infatti qui non si reputa valere il principio del diritto civile moderno, per cui tutto ciò che il mandatario ha concluso entro i limiti del mandato, vincola il mandante senza bisogno di espressa conferma. Vale invece l'altro principio, per cui nessuna autorità può delegare ad altra ciò che essa stessa ha ufficio di compiere; e poichè la competenza a stringere trattati è data al Re, egli stesso li deve stringere se anche si giova d'interposte persone per prepararli. Inoltre, nel campo del diritto privato se insorgono questioni sulla estensione dei poteri del mandatario e sull'uso ch'egli ne ha fatti, bene esistono tribunali per decidere la controversia: ma nel campo del diritto internazionale non esistono corti di giustizia superiori agli Stati, e perciò il sistema della ratifica è il più cauto per evitare fin dallo inizio tutte le difficoltà che eventualmente potrebbero sorgere in seguito. La ratifica, e non già la firma dei negoziatori, costituisce giuridicamente la « conclusione del trattato ». Essa consiste in un decreto, col quale il Re,

del 1831. Quindi l'espressione consacrata anche dal nostro costituente, dapprima nell'articolo 3 del Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9) e poscia nel testo definitivo di quest'articolo 5 ove tuttavia esso aggiunse le parole « ed altri ».

premessò di aver dato pieni poteri ad uno o più suoi rappresentanti per addivenire al trattato o alla convenzione, e riferito l'intero tenore dell'atto conseguentemente concluso, attesta di trovarlo corrispondente al proprio volere; la firma del Re è accompagnata, come sempre, da quella del ministro responsabile. Questo decreto però non è registrato alla Corte dei Conti, non è destinato alla pubblicità ⁽¹⁾, sibbene deve essere consegnato ufficialmente all'altro Stato contraente, nell'atto in cui esso rimette a noi un documento analogo. In ciò consiste lo « scambio delle ratifiche ». Esso ha luogo tra il nostro ministro degli affari esteri e il rappresentante dell'altro Stato, ovvero, secondo le circostanze, tra il rappresentante dello Stato nostro e il ministro degli affari esteri dell'altra parte contraente; il rappresentante (non però il ministro degli affari esteri), se non è colui stesso che già aveva ricevuto i pieni poteri per concludere, deve essere munito di pieni poteri appositi per lo scambio delle ratifiche. Di quest'ultimo si fa constare, seduta stante, per mezzo di processo verbale. Quando però gli Stati contraenti sono in notevole numero, uno di essi viene scelto qual depositario delle ratifiche, e tutti gli altri ad esso solo consegnano la propria.

Il trattato non è in sè stesso un comando ai cittadini degli Stati contraenti, bensì una *promessa*, fatta da uno Stato contraente all'altro. Quindi esso, allorchè è concluso

* (1) E' ciò, nonostante l'articolo 13 della legge 14 agosto 1862, n. 800, che dispone in termini generali che *tutti i decreti reali* sono presentati alla Corte perchè vi si apponga il *visto* e ne sia fatta *registrazione* (§ 141).

Ma si osserva che questa presentazione sarebbe poi contraria allo spirito dell'articolo 5 dello Statuto che vuole sottratti i trattati al controllo parlamentare ed alla pubblicità. Pubblicità che sarebbe tanto più estesa qualora la Corte dei Conti, usando del diritto concessole e dell'obbligo impostole dall'articolo 18 della legge 15 agosto 1867, n. 3853, registrasse il decreto con riserva, e ne desse poi partecipazione alle Camere. Cfr. a questo proposito: DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*. Torino, 1906, p. 268.

V. anche la tornata 1^o maggio 1907 del Senato del Regno, e discussione avvenuta a proposito della registrazione fatta *con riserva* di un R. decreto 7 giugno 1906, riguardante un trattato di amicizia, commercio e navigazione tra Italia ed il Siam.

e divenuto perfetto con lo scambio delle ratifiche, non fa sorgere che diritti e doveri internazionali, cioè non vincola che i *Governi*, a fare quanto è necessario acciocchè la promessa abbia il suo compimento. Perchè i cittadini poi sieno tenuti a rispettare il trattato e a fare o non fare a seconda che il trattato richiede, è indispensabile un apposito *ordine*, ad essi rivolto nelle forme della legge o del decreto come determina in riguardo alle varie materie il diritto positivo interno dello Stato — e sia legge o decreto che approva e pubblica il trattato prescrivendone in genere l'osservanza, o sieno anche leggi o decreti che, richiamandosi o non richiamandosi al trattato, determinano in conformità di esso le nuove regole obbligatorie pei cittadini. Cosicchè non il trattato obbliga i cittadini, ma l'ordine che in base al trattato l'autorità pubblica emette per adempiere le assunte promesse. Adunque, dal punto di vista della efficacia internazionale ciò che è decisivo è la conclusione del trattato: dal punto di vista della efficacia di diritto pubblico interno, è la pubblicazione di esso con l'ordine di osservarlo.

§ 116. — Senonchè, pur riconoscendosi che il negoziare e il concludere trattati non può essere affidato ad altri che all'Esecutivo, non è poi a disconoscere che in ordine alla esecuzione dei trattati medesimi tale attribuzione implica assai spesso una potestà delicatissima. Basterà dunque rimettersi in ogni caso alla guarentigia *indiretta* e non sempre sollecita nè adeguata della responsabilità dei ministri? o non converrà invece assicurare in ogni caso la guarentigia *diretta* del sollecito consenso delle Camere?

V'hanno infatti costituzioni che si attengono alla prima alternativa, altre che seguono la seconda. Ma è più logico distinguere, ispirandosi al principio fecondo della divisione dei poteri. Nelle materie che l'Esecutivo non può regolare da solo all'interno, esso non deve poter disporre nemmeno per via di trattati con l'estero; altrimenti, di fronte ai cittadini l'Esecutivo acquisterebbe i mezzi di fare indirettamente quel che direttamente la costituzione gli vieta. Al

contrario, per le materie che l'Esecutivo può regolare da solo all'interno, nulla impedisce razionalmente ch'esso disponga da solo anche per via di trattati. In breve: gli atti che secondo il diritto pubblico interno sono di competenza della legge, debbono essere compiuti in forma di legge anche quando sieno conseguenza di una promessa verso gli Stati esteri.

Nell'un caso come nell'altro, il trattato è e rimane sempre *un atto dell'Esecutivo*; ma se la materia del trattato è di spettanza dell'Esecutivo medesimo, l'atto acquista forza ed effetti giuridici per l'ordine dato da quest'ultimo, col solo tenue limite indiretto di darne « notizia » alle Camere non appena *a suo giudizio* l'interesse pubblico lo consenta, ed unendovi « le comunicazioni opportune »: donde l'uso della presentazione dei documenti diplomatici ai due rami del Parlamento. Se invece è di spettanza del Legislativo, il trattato non acquista forza ed effetto giuridici, se non quando il Legislativo stesso lo abbia direttamente approvato.

È a questo fondamentale principio che s'ispira anche il nostro Statuto. Nell'articolo 3 del Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9) il costituente piemontese erasi attenuto alla costituzione di Francia, ove il detto principio non aveva espresso riconoscimento; ma nella redazione definitiva, di cui per altro non troviamo traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza, si attenne piuttosto all'articolo 68 della costituzione belga⁽¹⁾. Passiamo dunque ad esaminare quali sono i trattati che il nostro Statuto subordina alla approvazione espressa del Parlamento, dopodichè aggiungeremo le neces-

* (1) La Costituzione belga fu la prima che intese una distinzione tra le diverse specie di trattati dal punto di vista del consenso parlamentare. E poichè la costituzione belga disse che certi trattati debbono essere « assentiti dalle Camere » in luogo di adoperare l'espressione « approvati per legge », anche il nostro Statuto si attenne alla identica terminologia. Ma da tale espressione non è lecito dedurre alcuna differenza giuridica: ricevere l'assenso delle Camere è in tutto equivalente all'essere approvati per legge. Se venne preferita la prima, fu solamente per accennare alla circostanza che i progetti di legge per l'approvazione dei trattati vengono naturalmente iniziati solo dal Governo.

sarie osservazioni su quelli che il nostro Esecutivo può concludere validamente da solo.

§ 117. — È canone del regime libero, che nessun tributo si può imporre o riscuotere e nessuna spesa può essere ordinata a carico del pubblico erario, se non in forza di una legge, cioè col previo consenso della rappresentanza nazionale. Vedemmo anzi al § 66 come appunto dal diritto dei cittadini di consentire le imposte, sorse e si sviluppò nei passati secoli il sistema rappresentativo.

Tutto ciò che riflette la pubblica finanza è considerato con cura gelosa dalle costituzioni libere; le quali (come vedremo) non solamente ne fanno materia riserbata alle due Camere, ma competenza quasi esclusiva della Camera che più prossimamente deriva dal popolo. È quindi logico e giusto che il Governo, se non può di suo arbitrio nello interno del regno chiedere al cittadino alcun contributo anche minimo nè fare alcuna spesa fuori dei limiti di legge, non possa poi di propria volontà nemmeno imporre sacrificii finanziari o addivenire a dispendii per effetto di un patto con altro Governo. E quand'anche questo articolo 5 non avesse assoggettato espressamente all'approvazione parlamentare i trattati che importano oneri tributarii, ciò sarebbe derivato ugualmente e come natural deduzione dalla norma stabilita nell'articolo 30, benchè non più sotto forma di una legge d'approvazione del trattato, ma sotto forma di una legge d'approvazione della spesa che il trattato avesse resa necessaria.

Pertanto i trattati di questo genere, o che richiedano appositi stanziamenti nel bilancio dello Stato, o che adducano aggravii diretti o indiretti alle sostanze dei cittadini, sono sempre soggetti all'approvazione del Parlamento. E nel primo caso, oltre all'approvazione data per legge al testo del trattato stesso, richiedono il più delle volte anche la iscrizione delle necessarie somme nelle leggi annuali del bilancio; iscrizione alla quale il Governo e il Parlamento sono moralmente obbligati di non venir meno. Solo allora non occorre approvazione, quando ad eseguirli bastano le somme nor-

malmente poste a disposizione del Governo dalla legge di bilancio; bene inteso, senza storno da capitolo a capitolo (§ 207). E se avemmo convenzioni postali o telegrafiche o ferroviarie o monetarie non sottoposte a tale approvazione, l'omissione si tentò giustificare per essersi considerate le mutazioni di tariffe non come « un onere alla finanza » ma come un rimborso di spesa dovuto dai cittadini in corrispettivo di speciali servizi.

Va da sè, tuttavia, che l'obbligo dell'approvazione parlamentare immediata sta per quei trattati che impongono un onere finanziario diretto, preciso e immediato, non anche per quelli che possano addurne uno in seguito. In questo ultimo caso, l'obbligo sorgerebbe solo più tardi, cioè al momento in cui la promessa fra i Governi stesse per tramutarsi in aggravio attuale, al momento in cui l'onere finanziario divenisse effettivo e concreto: e vi si provvederebbe allora con la ordinaria forma della legge di bilancio.

§ 118. — Il territorio dello Stato forma un tutto indivisibile, che per noi è determinato principalmente dai plebisciti onde balzò fuori il Regno d'Italia. Variarlo, significa non solo modificare il concetto della patria quale noi l'abbiamo nel cuore, ma toccare a non poche leggi, il che l'Esecutivo evidentemente non deve poter compiere nemmeno nei suoi rapporti con gli Stati esteri.

Infatti, aggiungere un nuovo territorio importa aumentare d'un tratto il numero dei cittadini italiani, accrescere notevolmente il corpo elettorale politico, mutare la composizione delle due Camere e i quadri dell'amministrazione e dell'esercito, assumere impegni morali ed economici verso le regioni che si acquistano, caricarsi di eventuali responsabilità verso le altre nazioni e verso la storia. Scemare il territorio nazionale, per converso, implica togliere d'un tratto a un gran numero di persone la qualità di cittadini italiani, cacciare i loro deputati e senatori dalle Camere, affidare i nostri compatriotti ad altri Governi, andare perciò incontro ad altre eventuali responsabilità future o prossime.

Se dall'articolo 10 del Codice civile è riserbata al Parlamento la concessione della cittadinanza ad un solo individuo, come non gli sarebbe riserbata la concessione della cittadinanza in massa a centinaia di migliaia d'individui ?

Se dall'articolo 74 dello Statuto è riserbata al Parlamento la circoscrizione dei comuni e delle provincie, come non gli sarebbe riserbata la deliberazione sui trattati che aumentano o diminuiscono il territorio nazionale ?

Opportunissima è dunque la riserva contenuta in proposito nell'articolo 5. E' notisi la frase « *variazione* di territorio » intesa a comprendere ugualmente e gli acquisti e le cessioni e gli scambi.

Qualche antica costituzione assoggettò al voto delle Camere le sole cessioni o alienazioni, quasi ch'è l'acquisto di nuove terre ammonti sempre a un vantaggio e non sia quindi necessario di circondarlo d'alcuna precauzione. Il vero è, che anche gli acquisti, se lusingano l'amor proprio dei Principi o dei ministri o dei popoli, possono essere fonti di complicazioni internazionali, di oneri, di difficoltà di vario genere; e ad ogni modo sono sempre causa di modificazioni alle leggi, le quali soltanto con altre leggi si debbono poter modificare.

Altre costituzioni — la imperiale brasiliana e la portoghese, entrambe dello stesso ceppo — distinsero fra le cessioni in tempo di pace e quelle in conseguenza di guerra sfortunata. Per le prime prescissero il consenso della rappresentanza nazionale: per le altre no; reputandole per loro stessa natura indiscutibili. Ma la costituzione imperiale brasiliana oggi più non esiste, e la portoghese è stata mutata in questo punto; nè altre hanno imitate dipoi le loro sottigliezze: la soluzione più corretta è quella che vediamo accolta nel nostro Statuto, ad imitazione del Belgio.

Quattro trattati di questo genere sono intervenuti finora in Italia; cioè due di cessione e due di acquisti di territorii. Nel 1849 il trattato di Milano, che restituiva il Piemonte nei suoi confini anteriori alla guerra d'indipendenza;

nel 1859 il trattato di Zurigo, con cui riacquistavasi la Lombardia; nel 1860 il trattato di Torino, che cedeva Nizza e la Savoia alla Francia; nel 1866 il trattato di Vienna, con cui si acquistavano dall'Austria le provincie venete. Salvo quello del 1860, gli altri furono eseguiti prima della approvazione delle Camere: il che si spiega per le eccezionali condizioni storiche in cui intervennero.

Sarebbe tuttavia un volere spingere il rigore dei principii a non necessarie conseguenze, il pretendere che occorra l'approvazione legislativa anche per le semplici delimitazioni di confini, quando non si tratta in realtà di « variare » il territorio nazionale, ma solo determinare più esattamente la linea di separazione degli Stati entro una certa zona già prefissa con altri accordi anteriori. Ma, come vedesi dalla stessa enunciazione del concetto, è tutta questione di apprezzamento; e ciò spiega perchè la pratica sia presso di noi piuttosto incerta a questo riguardo. Un protocollo di delimitazione di confini con la Francia nel 1854, fu sottoposto all'assenso delle Camere; e così pure la convenzione con la Francia stessa, che nel 1874 delimitò il confine dei due paesi entro la galleria del Moncenisio. Invece, varie convenzioni dello stesso genere con l'Austria e con la Svizzera non vennero sottoposte all'approvazione del Parlamento.

Che se poi l'acquisto di un nuovo territorio avvenga in ipotesi per occupazione pacifica di un'isola o terra nuovamente scoperta, od anche per conquista in paesi barbari non susseguita da trattato col sovrano cessante, è naturale che il Parlamento non potrà intervenire con una legge d'approvazione; ma interverrà solo o nell'esercizio del suo libero sindacato politico sul Governo, o per la concessione dei fondi eventualmente necessari.

§ 119. — Grave è la questione a proposito dei trattati per l'acquisto di colonie.

Col trattato « d'amicizia e di commercio » concluso ad Ucciali il 2 maggio 1889 con Menelik Imperatore d'Etiopia e ratificato dal Re d'Italia il 29 settembre dello stesso anno,

erano stati anche determinati i nuovi confini della Colonia Eritrea con amplissimo vantaggio territoriale di quest'ultima. Venutane notizia alla Camera nel marzo 1890, se ne discusse a lungo: dichiarandosi da varii oratori che quel trattato, poichè importava una « variazione di territorio » non poteva essere valido se non dopo la approvazione del Parlamento. Ma il Presidente del Consiglio (Crispi) recisamente negò: coll'addurre che l'accrescimento territoriale era stato l'effetto della fortunata occupazione militare e non del trattato, mentre quest'ultimo non aveva fatto che riconoscere l'avvenuta conquista e determinarne i confini; che l'approvazione legislativa è necessaria solo pei trattati di variazione del territorio *nazionale*; e che infine lo Statuto non è esteso alla Colonia Eritrea, onde l'articolo 5 non si applica ai negozii compiuti in quest'ultima, che è territorio extra-statutario.

Nè in quell'occasione, nè l'anno successivo mentr'era Presidente del Consiglio l'on. Rudinì, la questione fu sciolta esplicitamente dalla nostra Camera; ma la pretesa del Governo è affatto insostenibile. ¹⁾

In primo luogo, è un sofisma il sostenere che non il trattato ma la conquista aveva aggiunto alla colonia il nuovo territorio, giacchè allora si dovrebbero escludere dall'approvazione legislativa tutte indistintamente le variazioni territoriali che si verificano per mezzo di trattati di pace, in conseguenza d'una guerra. L'articolo 5 dello Statuto rimarrebbe, in questo punto, distrutto.

In secondo luogo, è territorio d'uno Stato tutta quella parte della superficie terrestre su cui si estende la sovranità dello Stato medesimo. Non monta se esso sia continuo o discontinuo, separato da ampi mari, o da terre appartenenti ad altra sovranità; non monta la diversità d'interno ordinamento governativo od amministrativo con cui l'una parte sia organizzata dalla legge in confronto delle

⁽¹⁾ MICELI. *Il trattato italo-etiope e il diritto pubblico italiano*. Perugia. Santucci, 1890. — SCHANZER. *Regia prerogativa, o competenza parlamentare?* Nello « Spedalieri », Roma, marzo 1891.

altre. Dunque anche le colonie costituiscono territorio statale. Ed erroneamente si sottilizzò fra territorio *nazionale* e *non nazionale*, perciocchè il concetto di nazione è politico, non giuridico (§ 50), mentre qui si agita una questione di stretto diritto: per la qual cosa il voler distinguere, entro lo Stato, territorii nazionali e territorii non nazionali, sarebbe come voler distinguere fra i cittadini della nostra penisola, quelli che hanno origine italiana e quelli che hanno origine estera.

In terzo luogo, non si nega che lo Statuto non vige nella Colonia Eritrea: ma esso vige in Italia, e ciò basta a dirimere la controversia. Avremo dunque territorii da governare secondo lo Statuto, e territorii costituiti in proprietà del Governo? Il Governo sarà dunque libero d'acquistare, scambiare e cedere territorii e fare la guerra come gli piace, purchè al di là dei confini etnici della nostra penisola? Accanto al Re costituzionale avremo dunque ancora un Re assoluto, e un « Governo di prerogativa » accanto all'Esecutivo costituzionalmente limitato dalla legge? — È per garentia del popolo italiano, che lo Statuto italiano vieta all'Esecutivo d'acquistare e cedere territorii ed imporre al paese ignoti obblighi senza il consenso meditato ed esplicito del paese medesimo: è il Re d'Italia, che dallo Statuto riceve ufficio di fare trattati, ed obbligo di farli con determinate condizioni e limiti. Non si disputa qui dell'applicabilità dello Statuto nelle colonie, ma solo della rispondenza di certi atti del nostro Governo al nostro Statuto; e forsechè i danni, gli oneri, i pericoli sono minori, se trattasi d'acquisto di lontane dipendenze e non di territorii a confine immediato della penisola?

Vi è dunque ad augurare che la dolorosa esperienza fatta a proposito della Colonia Eritrea valga in appresso a far trionfare un'interpretazione più giusta dell'articolo 5 dello Statuto. In quest'epoca in cui una specie di moda suscita e moltiplica la febbre delle espansioni coloniali, più che mai s'impone la necessità d'invigilare agli inizi, prima d'ingolfarsi in avventure dalle quali non è poi agevole ritrarre il piede. Ricordiamo che nel 1890 il governo in-

glese, pur avendo facoltà giuridica di cedere per proprio atto alla Germania l'isola di Heligoland, sentì nondimeno il bisogno di confortarsi della preventiva autorizzazione del Parlamento.

§ 120. — L'articolo 5 dello Statuto assoggetta all'approvazione parlamentare due sole specie di trattati: quelli che importano un onere alle finanze, e quelli che importano variazione di territorio.

Ad essi però è necessario aggiungerne una terza specie: ossia quelli che in qualsiasi modo implicano abrogazione, modificazione, sospensione, deroga o proroga delle leggi. Lo Statuto ha ommesso di dirlo esplicitamente, perchè superfluo. Infatti, già nell'articolo 3 ha dichiarato, in via generale, che il potere di fare e quindi anche di modificare le leggi, risiede nel Re collettivamente con le due Camere; e nell'articolo 6, come vedremo, ribadisce quel fondamentale concetto, negando al Re il diritto di sospendere da solo le leggi o dispensarne. Ora, quello che il Re non può fare nell'interno del Regno, non può fare nemmeno per mezzo di accordi con l'estero. Cosicché l'obbligo dell'approvazione parlamentare in realtà si estende a un numero di trattati ben più ampio di quel che non paia alla semplice lettura dell'articolo 5.

§ 121. — Parliamo ora del tempo e del modo dell'approvazione parlamentare.

Quanto al tempo, si disputa se il trattato debba essere rassegnato alle Camere prima ovvero dopo della ratifica regia: e generalmente si sostiene che debba esserlo prima, sia perchè spetta alle Camere di discutere i patti proposti e non già di registrare i voleri del Re, sia perchè l'approvazione data dal Capo dello Stato potrebbe trovarsi esposta all'evento di essere poi sconfessata se il Parlamento non approvasse. Ma si può osservare, che la ratifica regia non è ordine di esecuzione, bensì riconoscimento che i patti stipulati corrispondono alle intenzioni espresse dal Governo ai propri negoziatori; laonde, se anche non sia peranco in-

tervenuta al giorno della presentazione, essa nondimeno è sempre implicita, senza di che il Re non avrebbe autorizzato i suoi ministri a portare l'atto all'approvazione delle Camere. Si può inoltre osservare, che prima della ratifica non esiste ancora un trattato: e però se le Camere fossero chiamate allora a pronunciarsi, esse verrebbero a dare un'autorizzazione e non un'approvazione come lo Statuto determina. E quanto alla quistione di convenienza, essa può meglio farsi non per rispetto alla ratifica, ma per rispetto alla notificazione e allo scambio delle ratifiche con l'altro contraente. Di ciò il Parlamento subalpino discusse nel novembre 1849 a proposito del trattato con l'Austria, e il Parlamento italiano in maggio 1867 a proposito di una convenzione postale con la Spagna: e in coerenza alle opinioni che sembrarono riscuotere maggior seguito in quelle due occasioni, oggi la consuetudine più seguita presso di noi è di presentare i trattati *prima* della ratifica. Pertanto, nella legge di approvazione si suole lasciare in bianco la data dello scambio delle ratifiche, la quale poi viene aggiunta, per cura del Governo, all'atto della pubblicazione della legge medesima.

I trattati sogliono essere presentati in primo luogo alla Camera elettiva; il che è un obbligo dipendente dall'articolo 10 dello Statuto, se riflettono materie finanziarie; è un accorgimento politico, se trattasi d'altre materie. Nei primi cinquant'anni della nostra vita costituzionale, una sola volta il Governo presentò un trattato in primo luogo all'assemblea vitalizia, e fu in epoca già antica, nel 3 gennaio 1854.

La presentazione si fa in forma di un disegno di legge, il cui unico articolo suole essere così concepito:

Piena ed intera esecuzione sarà data al trattato..... concluso in addi..... con..... e le cui ratifiche vennero scambiate il giorno.....

Il testo del trattato costituisce un allegato, e le Camere non possono emendarlo, ma solo approvarlo o respingerlo in blocco qual parte integrante della legge: tutt'al

più può mettersi come condizione alla approvazione, che il Governo negozii con l'altra parte contraente le modificazioni o aggiunte che si ritengono indispensabili. Approvato poi il disegno di legge da una Camera, esso passa all'altra, e quindi alla sanzione regia, come accade per ogni altro progetto: e al pari delle altre leggi se ne fa la pubblicazione nei modi consueti.

Questo è dunque un vero caso di « legge d'approvazione » (§ 73). Ma non si esclude che il Parlamento possa invece preferire il metodo d'una « legge d'autorizzazione » quantunque ciò accada piuttosto raramente in Italia, essendo evidentemente più cauto di attendere che le stipulazioni siano intervenute per giudicarne in concreto, anzichè assentirvi quando ancora non se ne conoscono i precisi termini. Tuttavia ne abbiamo esempi nella legge 6 luglio 1850, n. 1051, che diede facoltà al Governo di abolire i diritti differenziali di dogana e di navigazione per quelle nazioni che concedessero vantaggi equivalenti — nella legge e aprile 1855, n. 732, che diede facoltà al Governo di ammettere al cabotaggio sulle coste liguri le navi di paesi esteri, i quali accordassero reciprocità — nella legge 12 febbraio 1888, n. 5202, che autorizzò il Governo ad aderire alla convenzione antifillosserica di Berna.

§ 122. — Gli effetti della legge d'approvazione, in questo caso dei trattati come negli altri, sono due: rendere eseguibile il trattato, rivestirlo della forza formale che è propria delle leggi.

Quanto al primo punto, si è discusso sul valore preciso della frase statutaria « non avranno *effetto* se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere » ponendola a raffronto con la frase di altre costituzioni, le quali dicono invece « non avranno *validità* ». In altri termini, si è domandato se l'approvazione legislativa è condizione per la validità e l'esistenza giuridica del trattato, o semplicemente per la sua eseguibilità, perchè possa avere effetti giuridici verso i cittadini.

Ricordiamo a tal proposito, che per loro natura tutte

le leggi di approvazione non mirano a rendere valido l'atto, perocchè questo già nasce valido in forza della costituzione stessa o della stessa legge-norma che lo attribuisce alla competenza dell'Esecutivo; mirano soltanto a renderlo eseguibile, poichè la costituzione o la legge-norma ne condizionano la esecuzione al previo assenso delle Camere (§ 73). Adunque, fino a che l'approvazione non interviene, o se è ricusata, il trattato non ha, o non acquista, efficacia giuridica pei cittadini e pel Giudiziario, ma nondimeno resta vivo quale promessa assunta dal Governo, a cui perciò incombe l'obbligo morale di sperimentare tutti i mezzi costituzionali che sono a sua disposizione, per farlo approvare dalle Camere. Quando invece l'approvazione legislativa è intervenuta, il trattato diventa atto interno dello Stato, esecutorio ed obbligatorio per tutti. Riteniamo pertanto che la frase *non avranno effetto* ben corrisponde allo scopo proprio della legge d'approvazione. Quanto al secondo punto, ci è necessario di fare parecchie considerazioni:

a) La forza formale di legge (§ 68) accompagna il trattato — in altri termini il trattato esiste e rimane obbligatorio — per tutto il tempo per il quale esso fu concluso. Allo spirare di questo termine, non vi è più trattato; a meno che non sia stata compresa in esso (e quindi approvata con legge) la clausola della tacita rinnovazione salva denuncia, ossia la *delegazione* al Governo di decidere se il trattato debba o no continuare oltre la sua scadenza. Se dunque fuori di quest'ultimo caso si stima di far rivivere il trattato o di prolungarne l'efficacia, ciò non può essere fatto se non con altra apposita legge. Fu soltanto nel 1879 che l'onorevole Luigi Luzzatti richiamò la nostra Camera ad osservare come le proroghe dei trattati sieno di competenza del Legislativo anche in paesi meno parlamentari dell'Italia, e nulla autorizza il Parlamento abdicare all'Esecutivo questo suo diritto, che è anche un dovere. Cosicchè la legge 1° agosto 1879, n. 5029, correttamente operando, ratificò in quella occasione tutte le proroghe fin allora ordinate per semplice decreto reale. E pochi giorni prima (nella seconda tornata del 20 luglio), in

occasione di quella legge medesima la Commissione parlamentare avea proposto e fatto approvare il seguente ordine del giorno:

La Camera ritiene che il Governo del Re debba notificare al Parlamento la *denunzia* dei trattati di commercio e di navigazione contenenti la clausola di tacita rinnovazione; e che, quando la denunzia sia avvenuta, i trattati medesimi non possano continuare ad aver vigore se non in forza di una legge.

b) La forza formale conferita dalla legge di approvazione ha pei trattati questo di particolare, che il Legislativo stesso non la può rimuovere, mentre d'altra parte vi sono casi in cui risulta annullata in dipendenza di un atto del solo Esecutivo.

Il Legislativo è vincolato a rispettare il trattato, e può con altra legge emendarlo: dappoichè non è quello un atto unilaterale, ma un patto, un accordo a cui una sola delle parti contraenti non ha possibilità giuridica di sottrarsi. Se quindi interviene una legge a regolare in maniera generale una materia che trovasi regolata da un trattato nei rapporti con uno o più paesi esteri, quella legge non abroga nè modifica il trattato stesso, ma si reputa contenere una implicita clausola di conferma delle disposizioni scritte in quest'ultimo. Vale cioè non la massima dell'articolo 5 delle disposizioni premesse al Codice civile (§ 68), ma l'altra *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*. Pure, il nostro Giudiziario, in un caso di antinomia fra una legge e un trattato anteriore, stimò di dovere applicare la legge; perchè — disse — non è sua facoltà di portare giudizio sulle volontà del legislatore (Cassazione di Torino, 26 gennaio 1871, Mensa arcivescovile di Brescia c. Finanze).

Per converso, le convenzioni e i trattati (abbiano o non abbiano ricevuto l'approvazione per legge a seconda delle materie) vengono a perdere ogni loro efficacia per ragioni d'ordine internazionale, come quando non sono osservati dall'altra parte contraente, o in seguito a protesta di una terza potenza, o a titolo di rappresaglia, o in ispecie quando l'Esecutivo esercita la sua attribuzione costituzionale di dichiarare la guerra allo Stato con cui quelli erano inter-

venuti. Invero, la dichiarazione di guerra è rottura dei rapporti giuridici; cessano quindi le relazioni diplomatiche, e cessano i trattati e le convenzioni, che per essere patti di amicizia e accordi sopra interessi comuni, evidentemente non possono reggere con la negazione dell'amicizia e della comunità d'interessi. Qui l'Esecutivo, esercitando il suo ufficio costituzionale d'organo dei rapporti con l'estero, viene a togliere al trattato o ai trattati la base *internazionale* su cui ne riposa il valore, e conseguentemente rende impossibile la continuazione giuridica all'interno; ma per ciò stesso non potrebbe però l'Esecutivo, come non può il Legislativo, sospendere o modificare un trattato per motivi diversi da quelli di diritto internazionale sopra accennati. Al termine poi della guerra, quando si ristabiliscono le relazioni diplomatiche, nulla vieta che si richi amino in vigore i trattati e le convenzioni precedenti: ma occorre a ciò un patto esplicito, altrimenti non riuscirebbe agevole di determinare per indagini slegate, quali degli antichi patti erano di tal carattere da poter rivivere, e quali erano tali da non poter rivivere più nelle nuove relazioni instauratesi fra i due popoli.

c) Può avvenire che un trattato contenga, misti insieme, articoli pei quali è necessaria l'approvazione legislativa, ed altri pei quali non è necessaria. In tal caso l'approvazione devesi chiedere e concedere sul complesso; dappoichè lo Statuto non la prescrive pei soli articoli, ma pei « trattati ». Ed è poi naturale e conveniente che anche agli effetti della valutazione parlamentare sia considerato come un tutto inscindibile ogni complesso di stipulazioni che sia stato posto in essere come un sol tutto. Quindi il rigetto eventuale investe anche quegli articoli, che se fossero stati stipulati separatamente non avrebbero avuto alcun bisogno dell'approvazione delle Camere. La questione fu discussa nel Parlamento Subalpino in gennaio 1850 a proposito del trattato di Milano, concluso il 6 agosto 1849 con l'Austria; e appunto si ritenne ch'è diritto del Legislativo di deliberare sull'intero trattato, non già sui soli articoli che rendono necessaria l'approvazione per legge.

Dicasi lo stesso pel caso in cui l'Esecutivo richieda spontaneamente l'approvazione parlamentare a trattati che non ne avrebbero bisogno. Non si può negare all'Esecutivo di prescegliere cotesta via, quando la reputi più conveniente o per l'importanza dell'atto, o per scarico di responsabilità, o per qualsiasi altra considerazione politica; ma se esso la presceglie senza esservi obbligato, deve poi subirne tutte le conseguenze: e quindi, nel caso di diniego, perde le facultà di dare esecuzione al trattato che senza quella volontaria richiesta sarebbe stato valido ed eseguibile.

Da ultimo ricordiamo, ove pure occorra, che in nessun caso un articolo segreto potrebbe avere virtù d'autorizzare od obbligare il Governo a compiere atti contrari alle clausole palesi, approvate dal Parlamento. La cosa è tanto evidente, che lo Statuto nostro non trovò necessario di occuparsene: quantunque la costituzione belga nel suo articolo 68, ad imitazione delle costituzioni francesi dell'anno III e dell'anno VIII, lo avesse dichiarato in termini espliciti.

§ 123. — Tutti gli altri trattati — che cioè non importano nè variazione di territorio nè onere finanziario nè mutamento nelle leggi — sono di competenza esclusiva del Governo; e quindi il Re non solo con suo decreto li ratifica, ma li approva con altro decreto da pubblicarsi nei soliti modi, in forza del quale essi raggiungono pienamente il loro « effetto » cioè si tramutano in *ordine* ai cittadini, diventano esecutorii ed obbligatorii. Unico limite statutario (imitato dall'art. 68 della costituzione belga) è la loro comunicazione alle Camere con gli opportuni schiarimenti: non già allo scopo d'ottenerne l'approvazione, ma solo per darne ufficiale notizia alla rappresentanza nazionale ond'essa ne tragga gli elementi di fatto per un eventuale sindacato politico. Laonde, è superfluo avvertirlo, in seguito a siffatta comunicazione ciascuna assemblea ben potrebbe dar biasimo ai ministri, non però sospendere o modificare o respingere il trattato validamente concluso ed eseguibile.

Come è facile intendere, la comunicazione di questi trattati ha sempre luogo dopo lo scambio delle ratifiche; anzi, se interessano i cittadini singoli e non il solo Governo, dopo che un decreto reale li ha promulgati e portati a cognizione del pubblico acciocchè ognuno vi presti obbedienza. E sebbene sia nello spirito delle istituzioni libere che la comunicazione si faccia immediatamente, tuttavia non si può escludere l'ipotesi che delicati riguardi politici vietino di dare prematura pubblicità a certi alti accordi internazionali; per la qual cosa lo Statuto saviamente si limita a prescrivere che la presentazione alle Camere si faccia « tostochè l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano ». Il momento di essa è perciò confidato al prudente giudizio del Governo, senza essere tuttavia escluso, nemmeno in questa materia, il diritto di sindacato politico delle Camere.

Siccome rientrano in questa seconda specie tutti i trattati che riflettono materie per le quali l'Esecutivo è competente a provvedere per atto proprio, ossia tutti quelli che non importano variazione alle leggi, sarebbe difficile ed anche inutile di tentarne un elenco. Ma lo Statuto in questa disposizione indica tassativamente i trattati « di pace, d'alleanza, di commercio »: e noi siamo pertanto nell'obbligo di soffermarci brevemente su di essi.

§ 124. — V'ha qualche costituzione la quale assoggetta i trattati di pace all'espesso obbligo dell'approvazione legislativa, forse preoccupandosi dell'importanza morale che può avere una pace affrettatamente conclusa mentre l'amor proprio nazionale non è ancora soddisfatto.

Con miglior consiglio il nostro Statuto segue l'opposto criterio e lascia in ciò la mano libera al Governo responsabile, tanto più che ad esso ha già lasciato libertà di dichiarare la guerra. Concludere la pace è atto così savio, che val meglio agevolarlo anzichè circondarlo di ostacoli: specie in regime parlamentare, ove l'Esecutivo non può a meno d'ispirarsi costantemente all'opinione pubblica, e per la responsabilità che gl'incombe innanzi alle Camere si può

essere certi che non addiverrà mai senza giusto motivo ad un passo spiacevole per l'onore della nazione.

Del resto, non è a dimenticare che un trattato di pace il quale implichi onere alle finanze o variazione di territorio o modificazione alle leggi dello Stato, rientrerebbe nell'obbligo dell'approvazione legislativa, e come un tutto complesso e inscindibile. Così avvenne appunto pei due trattati di pace conclusi con l'Austria nel 1849 e nel 1866. Quindi non rimangono alla competenza dell'Esecutivo che quei soli trattati di pace i quali pongano termine alle ostilità, e conseguentemente, a più forte ragione, le tregue che sospendono le ostilità senza mettervi fine. Così, il trattato di pace concluso con l'Etiopia il 26 ottobre 1896, venne comunicato per semplice notizia al Parlamento nel 24 maggio 1897.

§ 125. — Più difficoltoso appare l'ammettere una esclusiva competenza del Governo in ordine ai trattati di alleanza. Sembra in verità difforme dai principî del regime libero, che un popolo possa essere dai suoi reggitori impegnato in una certa linea di condotta internazionale, che può anch'essere impopolare o pericolosa, senza che i maggiori e più diretti interessati abbiano il modo di pronunziarsi per mezzo del Parlamento. Ma d'altra parte è necessario di fare alcune riflessioni politiche, ed altre giuridiche, le quali persuadono del contrario.

a) Se l'Esecutivo non avesse potestà d'impegnarsi in trattati d'alleanza e di tenerli segreti finchè « l'interesse e la sicurezza dello Stato » lo esigano, il nostro paese rimarrebbe spogliato, in pratica, della possibilità di prender parte alla politica internazionale. Le alleanze per loro stessa natura non sono atti destinati alla pubblicità, inquantochè assumono a presupposto l'eventualità di fatti concernenti altri paesi estranei alla stipulazione. Pubblicate intempestivamente, potrebbero adunque affrettare inimicizie e scoppi di guerre: onde il bisogno di tenerle segrete non si manifesta nei rapporti col paese nostro, ma nei rapporti coi paesi esteri. D'altra parte, essendovi molti Stati i quali per la loro diversa forma di governo non sono tenuti alla

pubblicità verso il rispettivo popolo, il nostro Esecutivo, se non potesse aderire all'eventuale richiesta di silenzio, finirebbe con l'essere impossibilitato a contrarre alleanze con quelli. Si può deplorare che ai dì nostri la diplomazia non peranco abbia smesso il misterioso manto del segreto; e si può pure essere convinti che il tener nascosti consimili patti non impedisce ne trapeli sempre qualcosa nel pubblico, onde il vantaggio che si ritrae dal segreto finisce con l'essere bilanciato dal danno dei sospetti che si risvegliano. Ma, allo stato delle cose, non è meno certo che togliere al Governo la libertà delle alleanze equivarrebbe a rinunziare alla politica estera.

b) Inoltre (e qui usciamo dalle considerazioni politiche per entrare in quelle giuridiche), non si nota abbastanza che anche il trattato d'alleanza è un mero impegno *fra i Governi*, di seguire una determinata comune politica e di comportarsi in un determinato modo pel giorno in cui venissero a verificarsi determinate eventualità. Quindi esso non obbliga punto i cittadini, e agli stessi Governi contraenti non richiede alcuna esecuzione immediata. Vi sia o non vi sia un trattato d'alleanza, e sia noto o segreto, l'Esecutivo deve pur seguire una certa linea di politica estera: ora, esso potrà in ciò benissimo ispirarsi ai patti di un'alleanza anche senza bisogno di doverlo dichiarare; mentre d'altra parte il Parlamento, col votare le leggi e coll'esercitare il sindacato politico, avrà sempre il diritto e il mezzo di giudicare di tale politica in sè e per sè, sappia esso o non sappia, o intuisca e indovini, ch'è la conseguenza e l'applicazione d'un trattato segreto. Quando poi il fatale andare degli avvenimenti adduca il verificarsi delle circostanze in vista delle quali l'alleanza fu stretta, allora il trattato giungerà davvero alla sua esecuzione: ma questa non potrà aver luogo se non chiedendo alle Camere gli uomini e i danari necessari per fare o sostenere la guerra.

Nessuno per fermo sosterrà che sia identica la libertà di scelta del Parlamento innanzi a un trattato appena concluso, e innanzi all'esecuzione sua già resa inevitabile: ma in regime parlamentare la politica si svolge in così

intima concordanza fra il Gabinetto e le Camere, che i difetti intrinseci di questa materia rimangono nella realtà notevolmente corretti. Avviene anche qui ciò che osservammo a proposito del diritto di fare la guerra (§ 105). Se il popolo è vigile, sa crearsi un Parlamento vigile, e da questo uscirà un Governo ligio ai sensi della coscienza pubblica: se il popolo non vigila, incolpi sè stesso dei danni.

Quattro furono i trattati d'alleanza conclusi nei cinquantatrè anni di nostra vita costituzionale: quello del 1855 con la Francia e l'Inghilterra, indi anche con la Turchia, per la guerra di Crimea; quello del 1859 con la Francia, per la guerra con l'Austria; quello del 1866 con la Prussia, per identico scopo; quello del 1882 (prorogato alle successive scadenze) con la Germania e l'Austria, detto della « triplice alleanza ». Solo il primo di essi, con la Francia e l'Inghilterra, venne presentato alle Camere; anzi spontaneamente sottoposto all'approvazione per legge, avendo il conte di Cavour stimato necessario d'associare il paese alla grave responsabilità che intendeva assumere. Quello con la Turchia, a complemento del precedente, venne pure presentato alle Camere, ma per semplice notizia. Gli altri posteriori non furono in alcun modo resi pubblici.

§ 126. — Nei primi anni del regime costituzionale in Piemonte i trattati di commercio, in omaggio alla lettera dell'articolo 5 dello Statuto, si ponevano in esecuzione per decreto reale: ma poi nel 1850 si considerò ch'essi importano quasi sempre « oneri finanziari » e modificazioni delle tariffe esistenti per legge, laonde si cominciarono a sottoporre alla diretta approvazione del Parlamento. Per altro, nell'anno consecutivo si tornò all'antico sistema, ma per poco; ed oggi è regola stabilmente assodata, contrariamente alla determinazione statutaria, che i trattati di commercio abbisognano sempre dell'approvazione per legge ⁽¹⁾.

* (1) Parecchie volte furono dirette lamentezze al Governo per la mancata comunicazione di trattati internazionali anche influenti sui rapporti commerciali. Così nella tornata del 9 e 12 marzo 1904.

I trattati di commercio sono dunque considerati siccome soggetti al-

Qualche maggiore incertezza vi fu e si perpetuò in ordine ai trattati di navigazione e di cabotaggio: ma prevalse la pratica di sottoporli all'approvazione legislativa per le stesse considerazioni accennate or ora in quanto ai trattati di commercio. Vero è, che essendo stato proposto alla Camera in seduta 9 maggio 1882 di stabilire per legge l'obbligo dell'approvazione legislativa per tutti i futuri trattati di questo genere, il ministro degli affari esteri vi si oppose, richiamandosi all'articolo 5 dello Statuto: ma egli tuttavia non negò che anche questi trattati, se importano oneri finanziari o variazioni nelle leggi, sono già dallo Statuto stesso condizionati all'approvazione del Parlamento.

Richiamiamo le osservazioni fatte al § 122 lett. a, intorno alle *proroghe* dei trattati di commercio.

§ 127. — Chiudendo questa lunga disamina, troviamo opportuno accennare ai trattati intesi ad assumere il protettorato sopra altro popolo.

Il contenuto caratteristico e specifico del protettorato sta nel diritto di rappresentanza internazionale, che lo Stato protettore acquista per libera concessione dello Stato protetto, in guisa che la politica estera di quest'ultimo diventa un'appendice della politica estera di quello. Ora, alcuni sostengono che l'assunzione di siffatta rappresentanza implica tali oneri, da far includere il trattato di protettorato fra quelli pei quali è necessaria la diretta approvazione del Parlamento. Ma questo, se è esatto come un desiderio di maggiori cautele di fronte ai facili passaggi dai semplici protettorati alle stabili occupazioni, non regge tuttavia allo stato del nostro diritto positivo. Imperocchè mediante il protettorato non si amplia il territorio nazionale, non si assumono attuali oneri finanziari, non si alte-

l'approvazione del Parlamento. Epperò vari oratori, discutendosi nel dicembre 1905 nella Camera dei deputati un accordo provvisorio di commercio — altrimenti detto *modus vivendi* — con la Spagna, censurarono il Governo, di averlo attuato per decreto reale, con la riserva della presentazione al Parlamento. Detto accordo era stato concluso a Madrid addì 8 novembre 1905; il relativo decreto portava la data del 18 detto.

rano le leggi del nostro regno. Non esiste dunque alcun motivo giuridico per imporre l'approvazione legislativa: cosicchè i trattati di protettorato rientrano nella sfera libera del Governo, salvo ad esso di richiederne spontaneo (se crede) l'approvazione per legge, e salvo il sindacato politico delle Camere e l'intervento dell'approvazione legislativa allorchè ne derivino in concreto oneri alla finanza pubblica o mutazioni nelle leggi.

Questo modo di vedere vale anche pei trattati che determinano « zone o sfere d'influenza » a vantaggio delle nazioni civili sui paesi destinati a divenir future colonie o dipendenze di quelli.

In ordine al presente argomento ricordiamo: il trattato di « amicizia protettrice » con la Repubblica di San Marino, rinnovato ancora il 28 giugno 1897, e per gli oneri finanziari che importa, approvato con la legge 11 agosto dello stesso anno, n. 379 — il trattato 9 dicembre 1881 con l'Anfari di Aussa pel protettorato sulla costa africana del Danakil — i protocolli 24 marzo e 15 aprile 1891 e 5 maggio 1894 con l'Inghilterra, determinanti la nostra zona d'influenza in Africa sulla costa somala dal Giuba al golfo di Aden — la convenzione 12 agosto 1892 col Sultano del Zanzibar, approvata con legge 11 agosto 1896, n. 373, pel protettorato sul Benadir, da durare 25 anni salva rinnovazione. I diritti del Governo italiano sul Benadir (Somalia Italiana) » con convenzione 29 maggio 1898 approvata dalla legge 24 dicembre 1899, n. 466 ⁽¹⁾.

* (1) Confronta anche, a quest'ultimo proposito, il R. Decreto 2 maggio 1904, n. 311, e 26 gennaio 1905, n. 90, concernente l'amministrazione della giustizia in materia penale.

Art. 6.

Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato: e fa i decreti e regolamenti necessari per la esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne.

SOMMARIO.

Nomina dei pubblici funzionari.

§ 128. Contenuto. — § 129. Limiti. (*n*).

Decreti e regolamenti.

§ 130. Il diritto d'ordinanza. — § 131. Suo limite. — § 132. Ordinanze d'esecuzione ed ordinanze autonome. — § 133. Contenuto dell'ordinanza: i decreti-provvedimento. — § 134. I decreti-norma, o regolamenti. — § 135. I decreti-controllo. — § 136. Forma delle ordinanze: intitolazione. — § 137. Preambolo. — § 138. Testo, formole finali e pubblicazione. — § 139. Forza formale delle ordinanze. — § 140. Controlli sulle ordinanze: la segreteria della Presidenza e il Ministro Guardasigilli. — § 141. La Corte dei conti (*nn.*). — § 142. Le determinazioni sovrane. — § 143. I Proclami Reali.

I decreti legislativi.

§ 144. Loro forza formale. — § 145. Condizioni di loro validità. — § 146. Casi impropriamente reputati di delegazione legislativa (*n*).

I decreti-legge.

§ 147. Loro incostituzionalità. — § 148. Loro validità, condizionata assolutamente ad una legge di ratifica. — § 149. Pretesi effetti della presentazione delle leggi di ratifica. — § 150. Ragioni che si adducono per la validità dei decreti-legge prima della ratifica. — § 151. Confutazione: il diritto di necessità. — § 152. L'anticipazione dell'opera del Legislativo. — § 153. L'esempio degli altri Stati. — § 154. Pericoli derivanti dall'ammettere la validità provvisoria dei decreti-legge. — § 155. Vantaggi derivanti dal negarla. — § 156. Contenuto dei decreti-legge. — § 157. Decreti-legge finanziarii — § 158. I *catenacci*. — § 159. Decreti-legge per la tutela dell'ordine pubblico. — § 160. Decreti-legge sulle altre materie in genere.

Nomina dei pubblici funzionari.

§ 128. — Come fu già accennato al § 95, l'articolo 6 dello Statuto apparve nel testo definitivo per effetto della bipartizione dell'articolo 3 del Proclama 8 febbraio 1848. Esso adunque prosegue la enumerazione specifica, iniziata con l'articolo 5, delle varie attribuzioni che nel loro complesso costituiscono la nozione integrale del Potere Esecutivo.

La prima parte conferisce al Re, depositario dell'Esecutivo, la nomina di tutti i pubblici ufficiali e funzionari del Governo — quindi i militari al pari dei civili, inclusi nel novero anche i ministri, ai quali del resto è dedicata una disposizione apposita, l'articolo 65. E sebbene la parola « cariche » possa risvegliare l'idea dei soli uffizi che sono più eccelsi in dignità o importanza intrinseca, il vero è che lo Statuto intende riferirsi agli uffizi pubblici dell'Esecutivo senza eccezione: come è provato dal detto articolo 3 del Proclama 8 febbraio (§ 9) che parla di « nomina a tutti gli impieghi » ed anche dal testo francese dello Statuto (§ 8) che dice: « le roi nomme à tous les *emplois* de l'État ».

Giustamente questa competenza è riserbata al Re coi suoi Ministri costituzionali — all'Esecutivo, con esclusione del Legislativo e del Giudiziario: in primo luogo, per la ragione che ogni atto di nomina è un *provvedimento*, e come tale rientra sostanzialmente nella funzione esecutiva; in secondo luogo, perchè la nomina dei pubblici ufficiali richiede valutazione di qualità personali e responsabilità, a cui non possono corrispondere nè le assemblee politiche nè i corpi giudiziari; in terzo luogo, perchè il complesso dei pubblici ufficiali costituendo la gerarchia per mezzo della quale il depositario dell'Esecutivo esplica le proprie attribuzioni, non potrebbesi ad altri che a lui affidare la loro scelta.

Questo diritto di nomina, del quale unicamente parla lo Statuto, ne implica e comprende parecchi altri; e cioè:

a) il diritto di promozione dall'uno all'altro grado, dall'una all'altra classe, dalla posizione meno elevata a quella più alta. Invero la promozione, se rispetto a colui che la ottiene è un miglioramento, in sè stessa non è che *nomina* ad un ufficio migliore del precedente;

b) il diritto di libera assegnazione all'uno o all'altro luogo in cui debbasi esercitare l'ufficio conferito, e così di trasferire i pubblici funzionari a seconda delle necessità del servizio, conservandoli nelle medesime funzioni; chè, se queste mutano, non si ha più un trasloco, ma una nuova nomina;

c) il diritto di sindacato disciplinare; giacchè l'insieme dei pubblici ufficiali costituisce una gerarchia ordinata in numerosi gradi, attraverso i quali si manifesta incessantemente un diritto di comando e di controllo dei superiori sugli inferiori, e in corrispondenza un dovere di obbedienza e di subordinazione di questi verso quelli;

d) il diritto di licenziamento; perciocchè la potestà di coprire un pubblico ufficio mediante la nomina del titolare, suppone la potestà di renderlo vacante esonerandone colui che dapprima l'occupava. Il rapporto è così necessario, che lo Statuto ha potuto tacere di tal diritto di revoca nel presente articolo, quantunque per ragioni particolari che esporremo a suo luogo abbia stimato di farne esplicita menzione all'articolo 65 in ordine ai ministri. Il licenziamento, che può essere anche revoca o destituzione, costituisce d'altra parte la sanzione massima del diritto di sindacato gerarchico sui dipendenti.

Se però lo Statuto riserba al Re la nomina di tutti i pubblici ufficiali, non è escluso che una legge specificamente attribuisca ad altri la nomina di alcuni fra essi, dappoichè in Italia la legge può sempre modificare lo Statuto. E reciprocamente, l'essere affidata al Re codesta competenza non esclude ch'egli stesso ne possa fare delegazione parziale ad altri organi della dipendente gerarchia; onde non mancano esempi di nomine delegate dal Re ai Ministri o ai Prefetti, specie per gl'impieghi meno importanti e per quelli di carattere temporaneo.

§ 129. — Notisi: ciò che lo Statuto riserba al Re, è unicamente la *nomina* dei pubblici ufficiali coi diritti che da quello di nomina scaturiscono; non però la *creazione* dei pubblici uffici, nè le *norme* pel conferimento e l'esonero. Queste ultime attribuzioni, in conseguenza, rimangono al Legislativo: sia perchè importano determinazione di regole giuridiche, sia perchè importano spese e quindi aggravi al pubblico erario.

Spetta dunque alla *legge* il determinare quali sono gli impieghi dello Stato; quali le condizioni per potervi essere assunti (e lo Statuto stesso nell'articolo 24 impone a norma fondamentale l'eguaglianza « salvo le eccezioni determinate dalle leggi »); quali gli stipendi e gli obblighi; quali le condizioni per l'esonero, con o senza il diritto a percepire una proporzionata pensione di riposo. Ed anche le potestà disciplinari, quelle di promozione e quelle di trasloco, possono essere obbietto di leggi, se il Parlamento stima necessario di occuparsene. Per vari rami dell'Amministrazione pubblica infatti esistono leggi, le quali disciplinano il numero, le attribuzioni, le guarentigie, i diritti e gli obblighi degli ufficiali dello Stato: ad esempio la legge sull'ordinamento giudiziario, in base agli articoli 68-70 dello Statuto — quella sul Consiglio di Stato — quella sulla Corte dei conti — quelle sui professori universitari — quelle sull'avanzamento nell'esercito e nell'armata — quelle sulla guardia di finanza — quelle sul personale di pubblica sicurezza — quelle sul personale del Real Corpo del Genio civile — quelle sulle pensioni, che nei rapporti finanziari si riferiscono a tutti gli ufficiali pubblici.

In quanto però il Parlamento si astenga dal provvedere, subentra la potestà regolamentare dello stesso Esecutivo (§ 134); cosichè nei limiti delle leggi in genere, e serbato in ispecie il più stretto riguardo alle leggi di bilancio, l'Esecutivo può istituire uffici, e determinare le condizioni per la nomina, la disciplina, l'esonero di coloro che dovranno occuparli. In proposito ricorderemo la decisione 13 giugno 1890 della IV Sezione del Consiglio di Stato, sul ricorso Mazzocco. Sarebbe tuttavia sommamente desiderabile che

provveda una legge generale, o una serie di leggi speciali, a tutta questa materia che troppo largamente è abbandonata alla potestà regolamentare dell'Esecutivo: nè tanto nello interesse dei pubblici funzionari, la cui condizione resta incerta sotto l'arbitrio dei ministri mutevoli, quanto nell'interesse dell'amministrazione pubblica e dello stesso regime parlamentare. Una dolorosa e sempre fresca esperienza infatti dimostra quale uso facciano molti ministri, per compiacere elettori e deputati, delle discrezionali facoltà di determinare gli organici, di promuovere, di traslocare i dipendenti; per la qual cosa, una legge sullo stato degli impiegati, venti volte proposta e non mai condotta in porto, contribuirebbe efficacemente a moralizzare i rapporti fra i ministri parlamentari e la vastissima gerarchia degli ufficiali pubblici. ⁽¹⁾

* ⁽¹⁾ Limitatamente agli organici, la legge 11 luglio 1904, n. 372, ha stabilito:

Art. 2. — I ruoli organici e gli stipendi dei funzionari ed impiegati governativi, civili e militari, la cui nomina all'impiego è fatta per decreto Reale, possono essere modificati soltanto con leggi speciali. Possono però farsi per decreto Reale le soppressioni di posti e la creazione di posti nuovi, quando siano conseguenza della soppressione o della creazione di ufficio fatta in virtù di poteri che per legge spettino al Governo e entro il limite della spesa approvata col bilancio.

Art. 3. — Le modificazioni ai ruoli organici del personale che percepisce assegni sul bilancio dello Stato, la cui nomina all'impiego o servizio non richiede un decreto Reale, possono farsi con disposizioni del potere esecutivo, ma saranno attuate solo quando i fondi occorrenti sieno stati concessi colle leggi di bilancio.

Una serie di leggi speciali si è poi iniziata, in questi ultimi anni, e continuerà, speriamo, sino a che tutta la materia che riguarda i funzionari dello Stato sia sottratta all'arbitrio ed agli abusi del potere esecutivo.

Ed abbiam detto « abusi » perchè si sa essere legge fatale che ogni uomo che possa liberamente e senza limiti usare del potere, è portato ad abusarne.

Notiamo tra gli ultimi e più importanti provvedimenti che regolano la materia in questione :

— Legge 25 marzo 1905, n. 77, riguardante il personale del Ministero di grazia e giustizia. —

— Le leggi 8 aprile 1906, n. 141, 142, 440, 469 sullo stato giuridico degli insegnanti nelle scuole medie — e sull'istruzione secondaria — e R. D. relativi 7 marzo 1907, n. 248 e 278.

— Leggi 8 luglio 1906, n. 318; 30 dicembre 1906, n. 648 e 649 relative agli organici dei funzionari ed impiegati di pubblica sicurezza. —

— Legge 27 dicembre 1906, n. 691, 692, ed 11 luglio 1907, n. 473, sul

Decreti e regolamenti.

§ 130. — Allo stesso modo che la forma specifica in cui si manifestano le volontà statuali per mezzo del Legislativo è la legge, così la forma specifica in cui si manifestano le volontà statuali per mezzo dell'Esecutivo è l'ordinanza, che in Italia chiamiamo « decreto ». L'Esecutivo è il potere che ordina, dispone, provvede, opera, entro i limiti delle leggi: ogni suo ordine assume la forma d'ordinanza o decreto.

Lo Statuto nella seconda parte dell'art. 6 dà *al Re* il potere d'ordinanza, per la ragione che nella prima parte del precedente articolo ha dato *al Re* il « potere esecutivo ». Ma come poi questo è esercitato in gradi varii e con opportuna disposizione di materie da una vastissima gerarchia di ufficiali pubblici, così non solamente il Re, sibbene anche altri pubblici ufficiali e corpi inferiori posseggono lo stesso diritto d'ordinanza, in proporzione e in corrispondenza della potestà di ordinare, che a ciascuno è attribuita dalla legge. Nè qui si può invocare il principio *delegatus*

personale della regia marina e servizi dipendenti dell'omonimo Ministero. —

— Legge 19 luglio 1907, n. 515, riguardante il personale ed i servizi dipendenti dal Ministero delle poste e telegrafi — ed altre riguardanti alcune branche dei ministeri della Poste, del Tesoro, delle Finanze, dei LL. PP., di Grazia e Giustizia, in parte attuate ed in parte solo progettate. —

Era però, nel momento in cui scrivevamo questa nota (marzo 1908), all'esame della Camera dei deputati un progetto del ministro Giolitti relativo ai « miglioramenti economici » di 19,000 funzionari ed impiegati civili, non ultimo rimedio atto a moralizzare — come si diceva nel testo — i rapporti fra i ministri ed i pubblici funzionari. Il quale progetto fu poi approvato. Così, mentre correggiamo queste bozze (giugno 1908), si sta discutendo alla Camera dei deputati un disegno di legge appunto sullo « Stato degli impiegati civili » come si augurava nel testo il nostro A. — disegno che era già stato approvato dal Senato nella seduta del 27 maggio 1908, e che sarà certamente approvato anche dalla Camera, non ostante le opposizioni che solleva per alcuni articoli ritenuti lesivi della libertà di associazione e di organizzazione. Tuttavia non crediamo opportuno di riferirne, anche in succinto, i capisaldi, perchè non è detto che qualche emendamento non sia per essere accolto dal Governo.

delegare non potest, perchè il vero senso della disposizione statutaria è che *al Potere Esecutivo*, e non al Legislativo nè al Giudiziario, appartiene il diritto d'ordinanza. Però le autorità inferiori, a cui vien fatta codesta delegazione, non possono poi a loro volta subdelegarla se non quando ne ricevono espressa balia; e qui è veramente il caso in cui l'aforisma testè riferito si applica in tutta la sua forza. L'autorità specificamente designata a una data attribuzione, è tenuta a disimpegnarla essa stessa; scaricandosene su altri, eccederebbe il limite della sua competenza legale, e defrauderebbe la cosa pubblica di quel dato complesso di guarentigie, che si ebbe in mira d'assicurare col deferire precisamente ad essa un determinato còmpito.

Noi, accennato appena alla esistenza del diritto d'ordinanza anche in altri ufficiali ed enti inferiori, ci limitiamo a trattare del diritto d'ordinanza del Re, chè soltanto di questo è parola nel presente articolo dello Statuto ⁽¹⁾.

§ 131. — Non vi è diritto senza limite; l'idea del limite integra e determina quella del diritto. Ora, quale è il limite del diritto d'ordinanza?

Poichè l'ordinanza è la forma di manifestazione della volontà dall'Esecutivo, i limiti suoi non possono essere e non sono altri, chè i limiti medesimi dell'azione di quest'ultimo. Ufficio dell'Esecutivo è di operare liberamente entro i limiti delle leggi; dunque l'ordinanza può tutto, a patto che non esorbits mai dalle leggi, che non le disconosca, non le violi. Ciò è intuitivo pel solo fatto che esiste un regime costituzionale, significando esso precisamente azione di Governo regolata dalle leggi: per la qual cosa,

(1) CODACCI-PISANELLI, *Legge e Regolamento*. — CAMMEO, *Della manifestazione di volontà dello Stato*. — FILOMUSI-GUELF, *Enciclopedia Giuridica*, § 26. — E v. la ricca bibliografia ivi descritta.

* Sul diritto d'ordinanza è ricca la letteratura straniera ed importante specialmente la tedesca; ma gli avvenimenti politici verificatisi in Italia dal 1894 al 1899 diedero occasione al potere esecutivo di ricorrere a questo diritto, ed agli scrittori nostri di esercitarvi in proposito una critica copiosa. Molti scritti li abbiamo richiamati in fine nel Saggio bibliografico.

ove pure la costituzione tralasci di esprimerlo in modo esplicito, il limite scaturisce nondimeno dal fatto stesso che la costituzione ha distinto il potere Esecutivo dal Legislativo affidandoli ad organi diversi. Invero è questo il caso del Regno di Prussia e dell'Impero germanico. Le loro rispettive costituzioni non dicono che l'Esecutivo non può con le sue ordinanze oltrepassare le leggi, e tuttavia è questo un principio inconcusso anche in Prussia e in Germania, pel semplice fatto che quelle costituzioni distinguono le due funzioni e i rispettivi loro organi.

Il nostro Statuto ha già posto nell'articolo 3 la disposizione per cui è al Parlamento, è al Re con le due Camere, che si appartiene di fare e quindi anche di modificare, abrogare, prorogare, sospendere le leggi e dispensarne. Dunque, nessun altro può usurpare codeste attribuzioni: nè l'Esecutivo, nè il Giudiziario, più che il possano i privati individui. Ma lo Statuto nostro non si è appagato di ciò: e imitando (come vedremo al § 148) la costituzione francese del 1830, ha voluto ribadire il fondamentale principio, ripetendo in quest'art. 6 sotto forma negativa e come limite diretto al Governo, quel che aveva già detto all'articolo 3 in forma positiva e come attribuzione di competenza al Parlamento. Indi la formola: il Re fa le ordinanze necessarie all'esecuzione delle leggi *senza sospenderne l'osservanza o dispensarne*: e vuol dire, il Re può e deve operare, provvedere, esercitare le sue attribuzioni costituzionali, purchè però non tocchi in alcuna guisa le leggi, ossia le norme stabilite appunto per regolare e delimitare la sua attività giuridica. Adunque uno solo è il limite del potere d'ordinanza, ed è negativo, non positivo; ma è anche essenziale e assoluto, perchè racchiude e scolpisce il carattere unico e specifico del regime costituzionale. Se questo consiste nella distinzione dei poteri (§ 57), il non mantenere integra la distinzione formale tra legge e decreto, significa — senza metafora e senza esagerazione — far ritorno al regime assoluto.

Una legge, dal momento che esiste, dev'essere eseguita, obbedita, rispettata qual'è, anche dal Governo. Quest'ul-

timo non ha competenza d'annullare o correggere a proprio arbitrio ciò che il Legislativo, nella pienezza delle sue facoltà costituzionali, ha creduto di esprimere. Non ha competenza di preterire ciò che da sua parte è richiesto affinché una legge abbia attuazione. Non ha competenza di esimersi dall'osservare una legge sotto lo specioso pretesto che son cessate le ragioni che la dettarono: e sopra quest'ultimo punto si può riscontrare la decisione 18 giugno 1895 della IV Sezione del Consiglio di Stato sul ricorso Minni. Il decreto non deve mai e per nessun motivo oltrepassare le leggi, chè l'Esecutivo non sarebbe limitato giuridicamente, se potesse alterare a sè stesso i limiti giuridici. La legge vincola tutti, il decreto non vincola se non in quanto sia conforme alla legge e al diritto in genere.

§ 132. — Per la più esatta determinazione di questo potere d'ordinanza, fermiamoci sulla frase adoperata dal nostro Statuto: « il Re fa i decreti e regolamenti *necessarii* per l'esecuzione delle leggi ».

Da tale espressione alcuni inferiscono che il diritto di emanare decreti e regolamenti non si può dal Governo esercitare, se non quando già esista una legge specifica alla cui esecuzione è d'uopo provvedere, e nei soli precisi limiti della stretta necessità di eseguirla. Ove dunque un dato rapporto non formi già obietto d'una legge, il Governo sarebbe impotente a provvedere in proposito. Esso non avrebbe che il potere di sviluppare il quadro dallo schizzo; non avrebbe che il diritto *d'ordinanze di esecuzione*, *ordinanze secundum legem*.

Per contro altri affermano che l'Esecutivo non soltanto ha l'ufficio d'emanare ordinanze per l'esecuzione delle singole leggi, ma può anche disporre liberamente, per competenza proprie, in tutte le materie che la legge non abbia ancora regolato. Dunque, non solo ordinanze d'esecuzione, ma anche *ordinanze autonome*, ordinanze *praeter legem* benchè mai *contra legem*. Si immagina, così, una specie di zona grigia, nella quale ha potestà d'insediarsi come assoluto

signore il primo occupante: se in questa gara di velocità è primo a giungere il Legislativo, l'Esecutivo non trova che il compito dell'esecuzione entro i limiti prefissi da quello; se è primo a giungere l'Esecutivo, esso può disporre le cose come meglio reputa, senza limiti giuridici, dal momento che non vi è ancora una legge in proposito.

Entrambi questi modi di vedere sono inesatti.

Da una parte, l'Esecutivo non è semplice esecutore delle leggi, ma è potere vigile, attivo, operante, autodeterminantesi nei confini delle leggi. Dunque esso non può restringersi ad emettere le sole ordinanze d'esecuzione, ma deve poter emettere tutte le ordinanze che reputa convenienti, purchè non esca dai limiti giuridici. Se non avesse altra potestà che quella d'eseguire ciascuna legge, il potere d'ordinanza non avrebbe esistenza autonoma, e si ridurrebbe ad una pura e semplice concessione del Parlamento. Supposto un metodo legislativo come quello caro agli anglosassoni per cui le leggi sono sovraccariche di minuzie, l'ufficio d'emanare regolamenti si troverebbe ridotto a zero; supposto al contrario un metodo legislativo come quello seguito in Francia e in Italia per cui le leggi si riducono assai spesso a impalpabile enunciazione di larghi principii, la potestà regolamentare assumerebbe proporzioni inquietanti; in entrambi i casi, dipenderebbe dal beneplacito delle assemblee.

Dall'altra parte, l'ipotesi d'una zona grigia, ossia d'un complesso di materie non regolate ancora dalla legge, è fallace: perciocchè non v'ha rapporto alcuno, il quale possa essere regolato dall'Esecutivo senza che si incontri in un modo o nell'altro la sfera libera d'attività garentita all'individuo, e senza che s'incontrino quindi le norme del diritto obiettivo costituenti la *lex terrae*, il diritto nazionale. Può non esistere ancora una legge la quale regoli specificamente un determinato rapporto, ma ciò non toglie che per disporre in ordine al rapporto medesimo non si debbano in ogni caso toccare le leggi dello Stato. Cosicchè non è nemmeno concepibile un diritto di ordinanza sovra materie non regolate in qualche modo dal legislatore: se i li-

miti non sono ancora scritti in una legge specifica, sono scritti pur sempre nel complesso del diritto nazionale. Rischiamiamo in proposito l'articolo 3 delle disposizioni generali premesse al nostro Codice civile:

... Qualora una controversia non si possa decidere con una precisa disposizione di legge, si avrà riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; ove il caso rimanga tuttavia dubbio, si deciderà secondo i principii generali di diritto.

Più esatto è pertanto un terzo modo di vedere, il quale sfronda l'assolutezza delle due teorie precedenti, e le concilia. Non esistono giuridicamente nè ordinanze *praeter legem*, nè molto meno possono esistere ordinanze *contra legem*. Tutte debbono essere *secundum leges*, cioè rispettose dei limiti segnati dal diritto nazionale. E tutte hanno il loro *fondamento* nell'articolo 6 dello Statuto; benchè poi alcune trovino la loro *occasione* in una legge specifica, altre nel diritto in genere. Quelle che trovano l'occasione in una legge particolare, sono « ordinanze d'esecuzione » e rimangono vincolate e condizionate alla esistenza della legge cui si riferiscono, cosicchè non possono nascere se questa non è venuta alla luce, nè possono sopravvivere quando questa cessa di esistere. Le altre, che sono poste in essere per virtù dell'articolo 6 ma senza l'occasione d'una legge determinata, sono « ordinanze autonome » e spaziano liberamente nel campo in cui si svolgono, sempre però rispettando le leggi dello Stato, le quali in regime libero sono giuridicamente intangibili al Governo.

In ogni caso, l'esercizio del potere d'ordinanza è essenzialmente *discrezionale*, com'è discrezionale l'essenza stessa del Potere Esecutivo: solo la legge, o in base a essa con sentenza, non mai però il volere di un altro organo pubblico, può obbligare il Re a emettere in concreto una data ordinanza.

§ 133. — Passiamo ora ad esaminare quale è il *contenuto* delle ordinanze.

Già fu dichiarato nel § 57 che la divisione dei poteri

non va intesa nel senso meccanico, che tutte e sole le norme spettino all'organo legislativo, tutti e soli i provvedimenti all'organo esecutivo, tutti e soli i controlli all'organo giudiziario. E alla stessa guisa che il Parlamento, sempre adoperando la forma della legge, emana leggi-norma, leggi-provvedimento e leggi-controllo, così il Governo, pur adoperando sempre la sua forma specifica dell'ordinanza, emana decreti-provvedimenti, decreti-norma e decreti-controllo. Quindi la distinzione che al § 67 facemmo tra la forma e il contenuto delle leggi, deve farsi anche qui, tra il contenuto e la forma dei decreti.

Come la funzione propria dell'Esecutivo è il prendere i provvedimenti richiesti per raggiungere gli scopi della vita statale, cioè l'emanare ordini concreti e singoli che si esauriscono in unica applicazione (salve le conseguenze giuridiche le quali permangono), così il contenuto proprio del decreto è il provvedimento, o un complesso di provvedimenti singoli. Esempio: un decreto di nomina o promozione di pubblici ufficiali, un decreto di chiusura della sessione o di scioglimento della Camera, un decreto di grazia o d'indulto.

Ma in qual modo poi può avvenire, che il decreto contenga molte volte anche norme ed anche atti di controllo? Se le norme e i controlli formano il contenuto proprio di altre funzioni statuali che non sono quella specifica del potere esecutivo, come l'Esecutivo può avervi parte? e dove è il limite fra le norme che può emanare l'Esecutivo e quelle che emana il Legislativo? fra i controlli affidati al Governo e quelli esercitati alla Camera e dai Giudici?

Vediamolo partitamente, prima pei decreti norma, poscia pei decreti-controllo.

§ 134. — Le leggi intese a disciplinare l'azione dell'Esecutivo non determinano quasi mai positivamente quel che l'Esecutivo *deve* fare nei casi singoli, ma il più delle volte si restringono a limitare *negativamente* il suo campo d'azione. Esse per solito dichiarano fino a qual punto l'Esecutivo può fare, quali confini non deve superare, lascian-

dolo poi libero di determinarsi in modo autarchico (salva responsabilità) entro i più o meno larghi confini prefissigli. Ebbene, appunto dalla sua libertà d'azione discrezionale entro i limiti delle leggi e del diritto in genere, deriva all'Esecutivo la potestà regolamentare.

Se la legge ponesse gli obblighi del Governo in modo così preciso e perentorio da non lasciargli alcun potere di valutazione intorno al momento, all'intensità ed all'estensione dei suoi atti, è evidente che il Governo non avrebbe altro a fare, se non dare meccanica esecuzione ai comandi rivoltigli. Ma per poco ch'essa gli lasci un campo di libera valutazione discrezionale, ecco sorgere nell'Esecutivo la necessità di creare e proporre a sè medesimo certe direttive o regole di condotta, per determinarsi con unità e costanza di criterio nei diversi casi singoli in cui dovrà dare esplicazione concreta alla legge. Or bene, poichè l'Esecutivo può ispirarsi di caso in caso ad una direttiva, ad un criterio proprio nell'atto medesimo che si determina ad un'azione concreta e specifica, esso può anche prefiggere a sè medesimo, in via generale e preventiva, una volta per tutte, quella direttiva o quel criterio: esso può tradurre la sua norma interna di condotta in una norma scritta; e questa norma scritta costituisce appunto ciò che dicesi un « Regolamento ».

Il Regolamento è dunque una norma, o un complesso di norme, che l'Esecutivo determina liberamente nel campo discrezionale abbandonatogli dalle leggi e dal diritto nazionale in genere, allo scopo di disciplinare più dappresso l'esecuzione e l'esplicazione ch'esso darà poi alle leggi medesime. Il Regolamento è volontaria fissazione di limiti giuridici al potere discrezionale: e pertanto esso può bensì aggiungere alla legge in tutto quello che riflette la competenza concessa dalla legge *all'Esecutivo*, ma non può aggiungerle nulla in ciò che riflette la sfera d'azione libera che la legge concede ai privati: chè in questo caso non sarebbe volontaria disciplina del potere proprio, ma limitazione arbitraria del diritto degli altri.

E come l'Esecutivo forma una gerarchia estesissima di

funzionari, il Regolamento si può rivolgere a determinare i modi d'esercizio del potere discrezionale così del Capo e depositario dell'Esecutivo, come anche degli agenti inferiori. Nel secondo caso, le azioni concrete delle autorità inferiori si trovano disciplinate e dalla legge e dal regolamento che ha aggiunto nuove norme a quelle portate dalla legge: nel primo caso, gli stessi decreti-provvedimento del Re si trovano vincolati oltrechè dalle norme legislative, anche dalle sue stesse norme regolamentari. Indi i rapporti fra il decreto in senso stretto, e il regolamento: l'uno è tenuto ad esplicarsi entro i limiti e con le condizioni portate dall'altro, sebbene e l'uno e l'altro emanino dalla medesima autorità e nelle medesime forme. Su quest'obbligo dell'Esecutivo di rispettare nei proprii ordini concreti e singoli le norme regolamentari da esso medesimo istituite, può consultarsi la decisione 20 luglio 1900 della IV Sezione del Consiglio di Stato sul ricorso Cassone.

Da ciò segue che il regolamento coopera con le leggi a rendere costante e giuridica l'azione del Governo e perciò risponde ad un alto fine d'utilità pubblica, se è vero che il regime costituzionale consiste nell'avere ogni azione regolata da preventive norme e tanto più esso si perfeziona quanto più regola dappresso le attività concrete statuali. In questo senso l'on. Spaventa nella seduta della Camera del 16 dicembre 1881 rimproverava al ministro della pubblica istruzione (Baccelli) di avere abrogato un regolamento, senza sostituirvene alcun altro. L'articolo 6 dello Statuto, egli disse, non dichiara soltanto un diritto, ma determina altresì un dovere pel Governo: quello di *fare* i regolamenti che si chiariscono *necessari* affinchè le leggi abbiano adeguata esecuzione. Perciocchè, soggiungeva:

« dovunque il Governo è chiamato a spiegare l'azione sua di rincontro a interessi altrui, ha l'obbligo di regolare quest'azione in modo che si faccia riconoscere come azione di un Governo e non come azione individuale di un uomo... Dove io non veggio regola, dove io non veggio norma d'applicazione, veggio un potere conferito dalla legge, ma che può essere abusato contro la legge... L'azione del Governo che si eserciti senza norme e senza regolamenti, non è più operazione di Governo, ma operazione privata: e non dà più garanzia, nè dei suoi fini o intenti, nè dei suoi effetti ».

Tuttavia è opportuno distinguere: se la legge ha espressamente ordinata l'emanazione di un regolamento per la propria esecuzione, l'abolire questo regolamento senza sostituirvene un altro, è atto illegale: ma se il regolamento è opera volontaria dell'Esecutivo, l'abolizione di esso senza nulla sostituirvi può certo dirsi scorretta, ma non si può dire illegale.

D'altra parte, dopo aver constatato che l'emanazione dei regolamenti è cosa desiderabile ed utile, conviene anche osservare che non in tutti i casi in cui esiste un potere discrezionale, è opportuno o possibile disciplinarlo in via regolamentare: citiamo ad esempio il potere di prorogare le sessioni, di chiuderle, di sciogliere la Camera, di licenziare i ministri, di dichiarare la guerra. Ciò perchè in certi casi (come appunto in questi or ora citati) il provvedimento discrezionale implica un *giudizio*; e il giudizio s'informa a valutazioni estremamente mutevoli, perchè sia possibile o conveniente il disciplinarlo in via generica. Così in altro campo, i giudici non potrebbero al certo ridurre in norme regolamentari la potestà discrezionale ch'essi hanno dalla legge nell'applicare le pene fra un massimo ed un minimo, dappoichè la graduazione delle pene deve necessariamente scaturire di *volta in volta* dalle circostanze poste in luce nel processo.

È ancora, pur riconoscendo l'utilità dei regolamenti, non dimentichiamo l'abuso che può farsene e che se ne fa in Italia, parte per la mania di moltiplicare le norme quanto più in pratica si chiariscono inette a raggiungere certi scopi inafferrabili, e parte pel riprovevole sistema d'emanare leggi troppo genericamente redatte. Il regolamento, limite alle potestà discrezionali del Governo, è un correttivo della vacuità delle leggi, ma è ben lungi dal poter sostituire in tutto le leggi, perchè non possiede, come queste, la forza formale d'essere immutabile al Governo. Perciò le leggi stesse dovrebbero sentire il debito di disciplinare fin dove è possibile i poteri ch'esse concedono, in luogo d'adagiarsi nella comoda aspettazione che il Governo poi vi provveda con regolamenti, i quali entrano nella vera sostanza dei

rapporti giuridici e tuttavia non sono stabili se non in quanto piaccia ai ministri. D'altra parte, un'eccessiva regolamentazione, oltre al cospirare con l'eccessiva legislazione in danno delle feconde iniziative individuali, altera lentamente lo spirito della legislazione, rende instabili le norme giuridiche, espande più del necessario lo spirito burocratico. La smania giunge a tanto, che si sogliono riprodurre nei regolamenti, per allungarli, le stesse disposizioni già contenute nelle leggi: il qual vezzo non è solo deplorabile per la farragine di superfluità con cui sovraccarica la raccolta ufficiale degli atti del Governo, *multorum camellorum onus*, nè solo perchè menoma il prestigio della legge (quasi essa abbia bisogno di conferma, e possa essere lasciata in oblio quando il testo del regolamento basta a tenerne il luogo), ma è sommamente pericoloso anche pel continuo rischio d'infedele riproduzione del pensiero del legislatore, se il testo della legge vien riportato, come accade, solo in parte, o a frammenti, o con altro ordine, o con diverse divisioni in periodi, capoversi e articoli.

§ 135. — Ultimi vengono i decreti i quali contengono atti di controllo.

Il controllo è raffronto di un'azione concreta alla sua regola: e può rivolgersi o a constatare la *legalità* dell'azione, quando trattasi di vedere se essa non abbia esorbitato dai limiti giuridici, ovvero a constatarne la *convenienza*, quando trattasi di vedere se essa, pur rimanendo nei limiti giuridici, non abbia fatto cattivo uso d'una facoltà perfettamente legale.

Ora, il Re (col consiglio e la responsabilità dei suoi ministri) esercita a norma delle leggi e l'uno e l'altro di costesti controlli, tanto sopra gli atti dei suoi stessi agenti della gerarchia esecutiva, quanto sopra un gran numero di atti delle amministrazioni locali autarchiche. Perciocchè lo insieme dell'azione statuale può considerarsi come ripartito dalle leggi in tre gruppi. Nel primo, le attività confidate ai corpi locali autarchici, in guisa ch'essi adempiono insieme e all'azione, e alla vigilanza su l'azione medesima. Nel

secondo, le attività che sono affidate all'opera dei corpi locali autarchici, però sotto la vigilanza del Governo. Nel terzo ed ultimo, le attività in cui operano gli agenti inferiori del Governo, mentre quelli superiori invigilano e controllano.

È il Re può esercitare questi controlli o spontaneamente o su ricorso o reclamo o denuncia di chi vi abbia qualche interesse. In ogni caso, provvede con decreti; i quali annullano o confermano o modificano le determinazioni prese dalle autorità inferiori, e correggono errori o torti commessi da queste ultime in base ad un vero e proprio giudizio, che versa, a seconda delle materie, o sulla legalità o sulla convenienza degli atti.

Ciò basta a fare intendere come questo controllo regio si distingua dal controllo esercitato dalle Camere e da quello esercitato dai giudici. Al pari del controllo parlamentare, esso può concernere la convenienza: però si rivolge ad atti di autorità subalterne, si spiega nei casi e nei tempi determinati dalle leggi, si esplica con una forma sua propria. Ed al pari del controllo giudiziario anch'esso può concernere la legalità: però si esplica con ordini rivolti ad autorità subordinate, si spiega anche ad iniziativa propria, non segue le caratteristiche forme giudiziarie.

§ 136. — Dopo avere esaminato il contenuto delle ordinanze, trattiamo della loro *forma*. E incominciamo dall'intestazione.

Al momento della promulgazione dello Statuto l'intitolazione degli atti emanati dal Re era quella che vediamo precedere il preambolo dello Statuto stesso, e di cui trattammo nei §§ 20 e 21. Successivamente la legge 23 giugno 1854, n. 1731 (§ 117) ebbe per effetto di fare sparire la formola « per grazia di Dio » conservando però il tradizionale elenco dei titoli regi. Con l'unificazione italiana, in virtù della legge 17 marzo 1861 (§ 15 e 59), l'elenco dei titoli disparve anch'esso, e gli atti regi furono intestati semplicemente « Vittorio Emanuele II, Re d'Italia ».

Ma durante la discussione di quest'ultima legge in Senato era stato proposto un articolo aggiuntivo nei seguenti termini :

Gli atti del Governo, ed ogni altro atto che debba essere intitolato in nome del Re, sarà intestato con la formola seguente :

(*il nome del Re*)
per provvidenza divina, per volontà della nazione
Re d'Italia .

Il Ministero, pur accogliendo il concetto, volle però che non si frapponessero indugi, anche brevi, alla legge destinata a proclamare il « Regno d'Italia » e chiese ed ottenne che l'articolo aggiuntivo non avesse allora seguito, prendendo l'impegno di provvedere al più presto mercè apposito progetto, in ordine alla formola per la intestazione degli atti pubblici. Ed effettivamente a questa si provvide indi a poco, con la legge 20 aprile 1861, n. 1, così concepita :

Tutti gli atti che debbono essere intitolati in nome del Re, lo saranno con la formola seguente :

(*il nome del Re*)
per grazia di Dio e per volontà della nazione
Re d'Italia .

Così, in luogo del richiamo alla « Provvidenza divina » ch'era stato proposto in Senato, si conservava la formola piemontese del richiamo alla « grazia di Dio » che pur contenendo lo stesso concetto etico aveva il maggior merito di riannodarsi meglio alla tradizione monarchica. Noi vedemmo già nel § 20 qual senso avesse nei passati tempi la formola « per grazia di Dio ». Oggi, se essa è conservata, non può certo avere nè il significato superbo dell'assolutismo, nè quello ipocrita del medio-evo. Per noi non è nè può essere che l'affermazione tradizionale della ereditarietà regia. Ad ogni modo il richiamo riesce mirabilmente completato dal richiamo alla « volontà della nazione » come un tempo i monarchi d'Inghilterra s'intitolavano sovente *rex Dei gratia et assensu cleri et populi*. Non è solo la grazia

celeste, comunque voglia interpretarsi, ma è anche la volontà del popolo italiano, ciò che istituì Re d'Italia Vittorio Emanuele II e i suoi successori. Ed ogni atto che il Re fregia dell'augusta sua firma, rammenta a lui stesso ed a tutti il carattere democratico e il fondamento plebiscitario della monarchia costituzionale italiana.

§ 137. — All'intitolazione segue un preambolo, il quale consta necessariamente di due parti. Nella prima, per gli effetti dell'articolo 67 dello Statuto, si dichiara quale è il ministro o quali sono i ministri sulla cui proposta il Re addiviene ad emanare il decreto. Nella seconda parte è la formola consuetudinaria: « Abbiamo decretato e decretiamo » — ovvero, in alcuni rarissimi casi « abbiamo ordinato ed ordiniamo » (§ 114).

Il preambolo inoltre può contenere in distinti capoversi il richiamo dell'articolo o degli articoli dello Statuto ovvero delle leggi in forza di cui il decreto è emesso — e la dichiarazione di essersi udito il Consiglio dei ministri o il Consiglio di Stato od altro corpo consultivo, se trattasi di casi pei quali la legge prescrive codeste formalità e guarantee, o se il Governo ha stimato farvi appello spontaneo. Può anche esservi una breve esposizione dei motivi intrinseci del decreto, con la formula; « Ritenuto che » o « Considerato che » — sotto il riflesso che il decreto non è preceduto come la legge dalle pubbliche relazioni e discussioni le quali ne palesano e dichiarano gli intenti. E per le stesse considerazioni, molti decreti sono presentati alla firma reale con una relazione che li accompagna, relazione che sovente è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, mai però nella raccolta degli atti del Governo. Specie nei decreti in cui il Re esercita i suoi uffici di vigilanza e controllo sui funzionari e sulle amministrazioni inferiori, la breve esposizione dei motivi non manca mai, trattandosi di un vero e proprio giudizio, come accennammo nel § 135. In proposito giova richiamare l'articolo 3 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *E*, sull'abolizione del contenzioso amministrativo:

Gli affari non compresi nell'articolo precedente (*non devoluti alla giurisdizione ordinaria*) saranno attribuiti alle autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni delle parti interessate, provvederanno con *decreti motivati*, previo parere dei consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti.

§ 138. — Tutto ciò premesso, segue il testo del decreto; e può essere suddiviso in articoli, ove torni opportuno.

I regolamenti sono per solito emanati in forma d'allegato e parte integrante del rispettivo decreto d'approvazione, e divisi in articoli, ed ove occorra anche in Capi e Titoli: ricordiamo il regolamento [2 luglio 1890, n. 6952, per l'esecuzione della legge sul reclutamento, che annovera ben 1056 articoli, oltre quelli degli allegati. In questo caso, il testo del decreto, consta d'ordinario di un solo articolo:

È approvato l'unito regolamento.... che sarà visto e sottoscritto, d'ordine nostro, dal Ministro....

— e il testo del regolamento si chiude poi con la firma del ministro designato, sotto la formola: *Visto, d'ordine di Sua Maestà*.

Per l'articolo 6 della legge 23 giugno 1854, n. 1731, e per l'articolo 3 del corrispondente regolamento 30 giugno stesso anno, n. 1, ogni decreto, dopo essere stato sottoscritto dal Re — ed all'uopo il Re per consuetudine riceve normalmente i suoi ministri nelle ore antimeridiane di ogni giovedì e domenica — viene controfirmato dal ministro proponente (o dai ministri interessati) in omaggio all'articolo 67 dello Statuto; e per cura del ministro proponente vi è apposta la data della firma reale con l'indicazione del luogo in cui venne concessa.

La pubblicazione dei decreti « che interessano la generalità dello Stato » ha luogo come per le leggi (§ 169), ed al pari di queste entrano in vigore nel decimoquinto giorno dopo quello della loro pubblicazione, salvochè nel decreto medesimo non venga altrimenti disposto. Pertanto, siffatti decreti sono trasmessi al ministro Guardasigilli, che previo

accertamento della loro legalità vi appone il suo *visto* e il gran sigillo dello Stato e ne cura l'inserzione integrale nella Raccolta con un titolo e il numero progressivo, e della inserzione fa dare l'annunzio nella *Gazzetta Ufficiale del Regno*.

Per gli altri, dispone l'articolo 7 della citata legge del 1854 :

I decreti reali che non interessano la generalità dello Stato, saranno inseriti, *per estratto*, nella Raccolta degli atti del Governo — eccettuati, tuttavia, quelli la cui pubblicità, senza presentare verun carattere di utilità pubblica, potesse ledere interessi particolari o nuocere agli interessi dello Stato.

Questi altri decreti, adunque, o sono pubblicati solo in estratto a cura sempre del Guardasigilli, o non sono punto pubblicati; ma nel secondo caso debbono essere notificati a coloro che ne sono tocchi, senza di che non potrebbero ricevere esecuzione a carico dei medesimi: Cassazione di Roma, 21 giugno 1900, ricorso Minzoni. Tuttavia non occorre a ciò notificazione giudiziale, e basta che la comunicazione avvenga ufficialmente per mezzo di nota dell'autorità o d'inserzione del Bollettino del Ministero competente: IV sezione del Consiglio di Stato, 26 aprile 1895, sul ricorso della Deputazione provinciale di Cremona. E l'entrata in vigore coincide con la loro data (non con la data di registrazione alla Corte dei conti) salvo ch'essi medesimi non designino un altro giorno: IV sezione, 9 settembre 1898 sul ricorso del comune di Girgenti.

Si suol fare il quesito, se pei decreti occorra promulgazione. Lo Statuto la esclude, perchè nell'articolo 7 parla della promulgazione unicamente rispetto alle leggi: e così pure la citata legge del 1854 e i regolamenti che vi si riferiscono. Invero la promulgazione (§ 167) è necessaria quando trattasi di determinare in modo autentico un testo ch'è passato per l'approvazione distinta di più fattori diversi, cioè per le leggi: ma a nulla servirebbe pei decreti, che sono atti in cui il Re solo, coi suoi ministri, determina il contenuto e al tempo stesso lo rende obbligatorio. Siccome però vi han decreti che debbono essere inseriti nella

Raccolta ed altri che ne sono esclusi, e siccome il giudizio sulla inserzione ed esclusione non potrebbe essere abbandonato alle autorità inferiori, così è invalsa opportunamente l'usanza di aggiungere a quei primi la parte finale della formula di promulgazione :

Ordiniamo che il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sia inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Da ciò, crediamo, l'equivoco sul se occorra pei decreti la promulgazione.

Che se invece trattasi di decreti i quali non interessano la generalità, e perciò non vanno comunicati al pubblico ma ai soli interessati, la formola finale è quest'altra :

Il nostro ministro proponente è incaricato della esecuzione del presente decreto.

§ 139. — Al pari della legge, ogni decreto del Re, indipendentemente dal contenuto, riveste una sua propria « forza formale » in corrispettivo dell'essere un atto emanante da un potere autonomo, il Potere Esecutivo. Questa forza formale consiste in ciò, che il decreto non può essere direttamente abrogato o modificato se non da un altro decreto, ossia dallo stesso organo che lo ha emesso, e nelle medesime forme.

Più esattamente, il decreto può essere abrogato per sua stessa determinazione, quando trattisi di disposizione temporanea; ovvero per altro decreto successivo, previo il parere di quegli stessi corpi i quali fossero intervenuti nella emanazione del primo — nè importa se la prima volta intervennero per obbligo di legge o per volontà spontanea dello stesso Esecutivo.

Una legge, un atto dell'una o dell'altra Camera, una sentenza, possono bensì avere per effetto l'abrogazione totale o parziale di un decreto o di un regolamento, ma non sta ad esse l'ordinarla direttamente. La legge può regolare in modo nuovo una data materia, e rendere perciò incompatibili col nuovo stato di dritto i regolamenti

emanati in base allo stato antico. La Camera, chiamata a votare una legge d'approvazione, di convalidazione o di ratifica, può respingerla col suo libero voto. Il Senato, esaminando i titoli d'ammissione di un nuovo senatore, può dichiararli insufficienti o manchevoli. Il giudice, chiamato ad applicare un decreto a un caso singolo, può ricusarvisi riconoscendo che il decreto non è valido perchè contrario alle leggi. In tutti questi casi, è certo che il contenuto del decreto perde la sua efficacia, la forza materiale del decreto è messa in dubbio o negata; ma la forza formale non ne è tocca, ma la legge, il voto delle Camere singole o la sentenza del giudice non cancellano il decreto, e questo non può essere abrogato o revocato che dallo stesso Potere Esecutivo.

Va poi anche ricordato che un decreto può rimanere abrogato (materialmente, non certo formalmente) per estinzione del rapporto o dell'oggetto a cui si riferisce o per inadempimento di condizioni che dipendono da altri: così un decreto regio di concessione della piccola naturalità, quando non sia seguito nei prefissi termini dal compimento delle prescrizioni di cui all'articolo 10 del Codice civile.

Conseguenza importantissima della forza forma e del decreto (come già vedemmo per la legge) è che, sin quando esso esiste, obbliga non solo i cittadini, ma la stessa autorità che l'ha emanato. E perciò il decreto-provvedimento o il decreto-controllo non si possono esimere dal rispettare, oltre le leggi, anche il decreto-norma o regolamento che disciplina quella data materia.

Sorge però un dubbio, a proposito del principio che tutto quello ch'è stabilito per regio decreto si possa per altro regio decreto abrogare o mutare. Supposto un atto regio, sul quale nel decorso degli anni sono venute ad appoggiarsi od imperniarsi delle leggi, può l'Esecutivo emendarlo o revocarlo, se in tal modo esso viene a toccare implicitamente le leggi che a quello si connettono?

La sottile questione fu posta dall'onorevole Spaventa alla Camera dei deputati il 4 giugno 1878, a proposito dei regi decreti 26 dicembre 1877, n. 4219 e 4220, coi

quali era stato istituito il Ministero del tesoro e abolito il Ministero dell'agricoltura. Per sostenere la soluzione affermativa fu detto che, allorquando le leggi conferiscono un'attribuzione a un Ministero, esse non intendono che uniformarsi allo stato di fatto esistente, senza punto avere il proposito di elevarlo a stato di dritto; in fondo, esse danno quell'attribuzione al Governo in genere, indicando un Ministero piuttosto che l'altro, sol perchè a quel dato Ministero si collega in quel momento quel dato servizio. Ma in contrario fu giustamente osservato che le competenze sono d'ordine pubblico, e, quando una legge spiega la sua forza formale e materiale, non è dato sottilizzare sul criterio cui essa s'ispirò nel distribuire i varî servizi. Dall'attribuzione di questi derivano diritti e doveri, norme e limiti, e l'Esecutivo non ha balìa di sconoscerli. Le leggi non possono essere modificate che da altre leggi; il Governo non le può correggere, nè lasciare senza esecuzione, nè giudicare se siano cessati i motivi che le dettarono (§ 131). Il decreto che sia rafforzato e riconfermato da leggi posteriori, le quali lo assumono a punto di partenza o dato di fatto per le loro prescrizioni, cessa di essere un atto libero dell'Esecutivo, e non deve poter essere modificato ulteriormente da quest'ultimo. È l'istesso ragionamento prevalse autorevolmente nel parere 7 febbraio 1896 del Consiglio di Stato (sezioni unite dell'interno e delle finanze) sul progetto pel passaggio dei monti frumentarii dalle attribuzioni del Ministero dell'interno a quelle del Ministero d'agricoltura.

§ 140. — Posta la norma che l'Esecutivo non può coi suoi decreti sospendere le leggi o dispensarne, secondo lo spirito del sistema costituzionale deve poi esistere anche un sistema di *controlli*, per essere certi della costante obbedienza dell'Esecutivo alle leggi, e per ristabilire, ove occorra, l'imperio delle leggi violate. Questo sistema di controlli sulla legalità dei decreti esiste infatti, ed assume varie forme, delle quali alcune preventive e interne, altre posteriori e giurisdizionali. È qui il luogo di trattarne.

Ricordiamo innanzi tutto, e per l'ordine del tempo in cui si verifica e per la tenuità sua, il sindacato istituito con l'articolo 2 del regio decreto 4 settembre 1887, n. 4976, relativo alla Segreteria della Presidenza del Consiglio dei ministri :

La Segreteria riceve gli schemi di legge e di *decreti* o di altri documenti da sottoporsi alla firma di S. M., *esamina se sieno conformi alle leggi e se nulla sia stato omissso di quanto la legge prescrive nella loro compilazione*, e, quando sono firmati, ne cura la restituzione ai Ministero da cui provengono.

Ricordiamo, in secondo luogo, il *visto* del Ministro Guardasigilli. Per l'articolo 6 della legge 23 giugno 1854, n. 1731, e per l'articolo 3 del relativo decreto regio 30 giugno dello stesso anno, n. 1 (riportati nel § 167), i decreti e regolamenti reali che interessano la generalità dello Stato, e che perciò debbono inserirsi nella Raccolta degli Atti del Governo, sono soggetti all'esame del ministro di grazia e giustizia. Egli perciò li riceve dopo che il Re li ha firmati e li ha controfirmati il ministro proponente; e solo quando si sia accertato che la forma estrinseca e la intrinseca sostanza non sono in contrasto con le leggi, li firma a sua volta con la formula « Visto: il Guardasigilli » e vi fa apporre il gran sigillo dello Stato, ordinandone la pubblicazione nella « Raccolta » e nella *Gazzetta Ufficiale*. Che se invece trovi a muovere obiezioni, sospende gli atti a lui demandati e porta la questione in Consiglio dei ministri. Da coteste disposizioni non sono eccettuati i decreti che il Guardasigilli stesso abbia proposti alla Corona; cosicchè i medesimi portano due volte la firma di lui — una volta come ministro che propone ed assume la responsabilità del contenuto, un'altra come ministro guardasigilli che ne attesta la regolarità giuridica.

Entrambi questi controlli sono certamente utili, ma non potrebbero bastare. La loro efficacia infatti si dispiega intiera nel caso d'errori fortuiti, non può però costituire un valido ostacolo contro le conscie violazioni di legge che fossero volute dall'Esecutivo in nome d'una vera o presunta necessità pubblica. Il presidente del Consiglio dei ministri, nel cui sindacato risolvesi il controllo della Se-

greteria della Presidenza, e lo stesso Guardasigilli, sono membri del Gabinetto, uomini di parte; onde invano si richiederebbe loro una esauriente e rigida tutela della legalità, specialmente nei casi dubbî e di spiccato carattere politico.

Indi un terzo controllo preventivo, di gran lunga più efficace perchè esterno ed estraneo — quello esercitato sulla legalità dei decreti regii dalla Corte dei Conti, che il decreto legislativo 30 ottobre 1859, n. 3706, sostituì per quest'ufficio al Controllo Generale esistente in Piemonte sin dagli ultimi tempi del regime assoluto e riordinato poscia col regio decreto 12 luglio 1854, n. 17.

§ 141. — La Corte dei Conti a termini della vigente legge 14 agosto 1862, n. 800, si compone di un presidente, due presidenti di sezione, dodici consiglieri, un procuratore generale, un segretario generale e venti referendarii, oltre i necessari impiegati. I presidenti e i consiglieri godono di piena indipendenza dall'Esecutivo, non potendo essere nè revocati, nè collocati d'ufficio in riposo, nè allontanati in qualsiasi altro modo, se non col parere *conforme* di una commissione composta dei presidenti e vice-presidenti delle due Camere.

Sono sue funzioni: il controllo finanziario sui decreti regii; il controllo finanziario sui decreti d'impegni e le liquidazioni di spese; il controllo amministrativo sulla riscossione delle pubbliche entrate e sulle cauzioni; il giudizio sui conti pubblici e sulle pensioni. Restringendoci per ora alla prima soltanto, riferiamo qui alcuni articoli della legge ora detta.

Art. 13. — *Tutti i decreti reali*, qualunque sia il Ministero da cui emanano e qualunque ne sia l'obbietto, sono presentati alla Corte perchè vi si apponga il *visto* e ne sia fatta *registrazione*.

Art. 14. — Ove la Corte riconosca *contrario* alle *leggi* od ai *regolamenti* alcuno degli atti o decreti che le vengono presentati. *ricuserà* il suo *visto* con deliberazione motivata. La deliberazione sarà trasmessa dal presidente al ministro cui spetta, e, quando questo persista, sarà presa in esame dal *Consiglio dei ministri*.

Se esso risolverà che l'atto o decreto debba aver corso, la Corte sarà chiamata a deliberare, e qualora la medesima non riconosca cessata la ca-

gione del rifiuto, ne ordinerà la registrazione e vi apporrà il *visto con riserva*.

Art. 15. — La responsabilità dei ministri non viene mai meno in qualsiasi caso per effetto della registrazione e del *visto* della Corte.

Aggiungiamo l'art. 18 quale fu modificato dalla legge 15 agosto 1862, n. 3853:

La Corte dei conti ogni *quindici giorni* comunicherà *direttamente* agli uffici di Presidenza del *Senato* e della *Camera dei deputati*, l'elenco delle registrazioni eseguite *con riserva*, accompagnato dalle deliberazioni relative.

Adunque tutti i decreti reali dopo firmati e controfirmati e prima della pubblicazione, sono trasmessi alla Corte dei Conti insieme agli allegati eventuali ed ai necessari documenti giustificativi; ma tuttavia la consuetudine ha esonerato da questa trasmissione parecchie qualità di decreti regii, ad esempio quelli d'autorizzazione a presentare o ritirare disegni di legge, quelli di nomina di senatori, quelli d'onorificenze, che del resto son soggetti ad altro controllo rispettivamente presso la Presidenza della Camera o del Senato o presso il Senato, o presso la Cancelleria degli ordini equestri; e quelli di scioglimento dei consigli comunali o provinciali, quelli d'*exequatur*, quelli di dispensa dagli impedimenti matrimoniali, quelli di ratifica ai trattati, quelli riguardanti le opere pie e non destinati alla inserzione nella Raccolta Ufficiale. Se la Corte riconosce che il decreto non contraddice alle norme (legislative o regolamentari), lo registra, e così lo rende perfetto ed esecutivo, senza che ciò menomi o sopprima l'eventuale controllo giurisdizionale nelle controversie singole, nè l'eventuale responsabilità politica del Governo di fronte alla Camera. Se invece riconosce nel decreto qualche vizio d'illegalità, lo respinge al competente ministro. E allora, o il ministro si acquieta, e il decreto non ha corso altrimenti, nè le persone eventualmente interessate avrebbero alcuna azione giuridica per costringere il ministro a sperimentare i suoi mezzi ulteriori verso la Corte; o non reputa dover cedere, e chiama a giudice della controversia il Consiglio dei ministri. E dove quest'ultimo convenga nella necessità che il

decreto abbia corso non ostante le osservazioni della Corte, il decreto stesso viene da questa ultima registrato ma *con riserva*, cioè denunciando l'imposizione alle due Camere del Parlamento. È, in fondo, l'antica registrazione in « letto di giustizia » però con questa immensa diversità, che il diritto, soverchiato dalla politica, getta il suo grido d'allarme alla rappresentanza nazionale ⁽¹⁾.

Per l'esame dei decreti registrati con riserva, la Camera dei deputati, secondo l'art. 13 del proprio Regolamento, nomina una commissione di 9 membri per tutta la durata di ciascuna sessione: il Senato, a termini dell'articolo 32 del Regolamento suo, dal 1900 nomina una commissione di 5 membri, pure per la durata di ogni sessione, mentre prima ne dava incarico alla commissione permanente di finanza ⁽²⁾. Ma non sempre queste commissioni furono sollecite d'attendere al loro ufficio, ed anche quando non tralasciarono di presentare la propria relazione all'assemblea, raramente quest'ultima trovò il tempo d'occuparsene. Dippiù, allorché pel sopraggiungere della chiusura della sessione cadono nel nulla le relazioni sui decreti registrati con riserva, questi ultimi rimangono implicitamente approvati, mentre bisognerebbe sempre riprenderli in esame a sessione nuova, finché non giungano a fare obietto di un esplicito voto. D'altra parte, anche quando se ne discusse nelle Camere, tutto finì con la votazione di un ordine del giorno, mentre, trattandosi il più delle volte di violazione dell'or-

* ⁽¹⁾ Senza fermarci ad esaminare ora la questione, accenneremo che il richiedere la registrazione con riserva è determinazione puramente *potestativa*: nessuno ha qualità per imporla al Governo. La questione fu esaminata a proposito della decisione 30 gennaio 1903 (Bertoli c. Ministero della Guerra) della IV Sezione del Consiglio di Stato: e si veda il succinto ma sostanzioso, come sempre, commento del CAMMEO nella *Giurisprudenza Italiana*, 1903, III, 110. Cfr. ancora l'altro studio dello stesso autore (*G. It.*, 1903, P. IV. c. 177), *La competenza della IV Sez. sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative*, ecc., perché ivi si esamina acutamente anche la *posizione costituzionale della Corte dei conti*. Cfr. anche PIERANTONI, *La Corte dei conti e la registrazione dei decreti*, Roma, 1900.

⁽²⁾ Riporteremo questi articoli nel commento all'art. 35.

* Cfr. GALEOTTI, *Il regolamento della Camera dei deputati*, §§ 73 a 76, Roma, 1902.

dine giuridico, sarebbe necessaria una vera legge di ratifica. Ad ogni modo, nello intento di rimediare almeno in parte a cotesta incuria, la Camera dei deputati nella seduta del 25 gennaio 1901 approvò il seguente nuovo articolo in sostituzione dell'art. 19 del proprio regolamento:

La Giunta per l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti dovrà riferire entro il termine di *un mese* dalla comunicazione di ciascun decreto, fatta dalla Corte dei conti alla Camera.

Il Presidente dovrà mettere *subito* la relazione all'ordine del giorno, e la discussione su di essa seguirà, in luogo delle interrogazioni e innanzi ad ogni altra materia, *nel primo martedì successivo*.

Se però il controllo della Corte dei conti non appare atto ad impedire tutte quante le illegalità, e se a taluni sembra incerto o insufficiente o incompiuto ⁽¹⁾, conviene por mente ch'esso è per sua natura preventivo, e si esercita in forza di un giudizio generico, al momento stesso in cui l'atto viene alla luce. In siffatte condizioni, ove la Corte avesse virtù d'impedire assolutamente la registrazione dei decreti che ritiene illegali, l'Esecutivo perderebbe quella elasticità d'azione ch'è motivo e presupposto della sua esistenza, e la funzione di governare trapasserebbe dai ministri responsabili ad un irresponsabile collegio. Il reprimere più direttamente e con piena efficacia ogni illegalità nei decreti regii, non può essere che ufficio del controllo posteriore — giudiziario o giurisdizionale: come quello che non interviene d'ufficio, quasi a compiere e perfezionare l'atto, ma attende che sia provocato al sorgere d'una concreta controversia; non pronunzia un giudizio generico, ma decide su punti specifici; non esprime il suo pensiero spontaneo sforzandosi di scovare le più riposte illegalità o inesattezze, ma s'illumina con le contrarie deduzioni addotte sottilmente dalle due parti direttamente interessate; non colpisce l'atto in sè, ma limita il suo responso e quindi

* (1) Anche nel processo contro l'ex ministro Nasi svoltosi dal dicembre 1907 al febbraio 1908 davanti all'Alta Corte di Giustizia (su cui avremo campo ad intrattenerci specialmente nel commento agli articoli 18, 36, 45, 47) si ebbe a lamentare l'insufficienza del controllo della Corte dei conti, quando avvenga d'incontrarsi in ministri disonesti o poco scrupolosi.

anche l'eventuale suo errore al solo caso dedotto in giudizio e alle sole parti in causa.

Di questo controllo giudiziario o con forme giudiziarie, si tratterà all'articolo 68.

§ 142. — Come abbiamo già detto (§ 130), nel nostro diritto pubblico la forma specifica in cui si manifestano le volontà costituzionali della Corona, è il decreto. Sopravvivono tuttavia per certe materie che sogliono erroneamente considerarsi « di prerogativa » le così dette *determinazioni sovrane*, le quali consistono in ordini dati verbalmente dal Re al ministro responsabile, e da questi per iscritto attestati. La forma di esse è la seguente. Il ministro presenta una relazione al Re, proponendo alcuna cosa; e dopo averne esplorato l'animo, scrive in margine: « Sua Maestà ha approvato nell'udienza del... » apponendo la data e la firma. Su questa attestazione interna del ministro, il ministro stesso o gli uffici ministeriali danno poi, mediante note o lettere, gli ordini necessari. Un esempio può vedersi nell'articolo 4 del regolamento che riproduciamo al § 131: altri esempi si hanno nell'ordinamento interno dell'esercito e della marineria.

Per valutare come sia antiquata e non sufficientemente in analogia col regime costituzionale codesta forma d'estrinsicazione della volontà regia, riferiamo le seguenti considerazioni della decisione 10 novembre 1899 della Sezione IV del Consiglio di Stato sul ricorso Rizzolo:

...Nel nostro sistema costituzionale il Re, quando, come capo del Potere Esecutivo, provvede all'attuazione ed applicazione delle leggi, vi provvede nella forma determinata dall'articolo 6 dello Statuto, cioè mediante decreti e regolamenti...

Attesochè negli atti pubblici e soprattutto in quelli dei supremi poteri dello Stato la forma è garanzia della sostanza, ed ha quindi carattere solenne e sacramentale: laonde non possono per le forme di tali atti ammettersi surrogati ed equipollenti. E poichè nel diritto pubblico italiano la volontà del Re come capo del potere esecutivo deve per l'applicazione delle leggi attuarsi nella forma del decreto, così non potrebbe il Regio decreto, nei casi in cui è richiesto, essere sostituito da un atto di forma essenzialmente diversa.

Attesochè è facile vedere come essenzialmente diversa dalla forma del

Decreto Reale sia quella del provvedimento del quale nel caso in esame si discute. Il Decreto Reale, in quanto serve alla funzione dell'esecuzione delle leggi ai termini dell'articolo 6 dello Statuto, è un atto con cui il potere sovrano si rivolge pubblicamente ad uno o più cittadini, ad una o più autorità, dettando norme di diritto od emanando provvidenze amministrative, ma sempre uscendo fuori della sfera dei rapporti gerarchici interni fra il capo dell'Amministrazione pubblica e le autorità da esso dipendenti. Invece nel caso in esame non havvi che una proposta del ministro al Re, un'approvazione sovrana manifestata oralmente al ministro, e l'accertamento da parte del ministro dell'esistenza di quell'approvazione: accertamento il quale — si noti — non si rivolge al pubblico, nè alla persona a cui il provvedimento si rivolge, ma semplicemente al dicastero ministeriale perchè attenda all'esecuzione del provvedimento. E tale esecuzione infatti avviene nella forma di un dispaccio ministeriale, non di un provvedimento diretto del potere regio. Il Decreto Reale è atto proprio del Re, e la firma del ministro serve essenzialmente ad indicare la persona che ne assume la responsabilità politica e giuridica; nel caso in esame, invece, la firma del ministro serve principalmente ad una funzione non prevista dallo Statuto, cioè a quella di far fede della manifestazione di volontà del sovrano; mentre, d'altro canto, l'atto difetta di tutte le parti più essenziali del provvedimento regio, e cioè alla decretazione, della formula esecutiva, della firma sovrana (*e sfugge alla registrazione della Corte dei conti, qual tutrice della legittimità degli atti regi*).

Quando adunque un provvedimento è delegato alla competenza d'una autorità gerarchicamente inferiore, se nondimeno interviene un ordine del Re, può quest'ordine esplicarsi anche nella forma di « determinazione sovrana » perocchè la determinazione sovrana resta allora un atto interno ed ignoto al pubblico, mentre il formale provvedimento emana sempre dall'autorità legittimamente delegatavi. Ma quando il provvedimento deve emanare dal Re, la forma non dovrebbe costituzionalmente essere altra, se non quella del decreto regio.

§ 143. — L'analogia delle materie ci conduce infine a parlare dei *Proclami* che in solenni circostanze il Re dirige al suo popolo.

La costituzionalità dei Proclami, benchè talvolta messa in dubbio (come nella tornata 3 agosto 1862 della nostra Camera), è pacifica ormai, non potendosi negare il diritto del capo dello Stato d'imprimere in certi casi maggiore imponenza ed autorità alle comunicazioni del Governo, sia

ch'esso annunzi un importante avvenimento politico, sia che ammonisca la nazione in gravi congiunture e richiami i cittadini all'osservanza delle leggi. Ma resta bene inteso che anche tali atti s'intendono compiuti dal Re sotto la responsabilità dei ministri, i quali pertanto vi appongono la loro firma.

I Proclami non hanno dunque lo scopo di ordinare, ma ricordare precedenti ordini, o di portare alle masse il pensiero regio. Essi sono intitolati, al pari dei decreti, col nome del Re, seguito dalla formola « per grazia di Dio e per volontà della nazione, Re d'Italia »: s'iniziano con l'invocazione « Cittadini! » ovvero « Italiani! » o altra simile secondo le circostanze: si chiudono con la data, la firma del Re, e da gran tempo a questa parte con la controfirma di tutti i ministri: non sono più pubblicati nella Raccolta delle leggi e dei decreti (come nella prima epoca costituzionale) ma affissi per le vie delle città e inseriti nella *Gazzetta Ufficiale del Regno*.

Ricordiamo, dopo l'emanazione dello Statuto, il Proclama 23 marzo 1848 che riporteremo sotto l'articolo 72 — quello del 29 marzo 1848 in occasione della prima guerra d'indipendenza — quello del 20 novembre 1849 detto di Moncalieri — quello del 27 aprile 1859 ai *soldati*, come più tardi i due del 20 giugno 1866 agli *italiani* ed alla *guardia nazionale*, portanti l'annunzio della guerra all'Austria — quello del 3 agosto 1862 che biasimava l'iniziativa garibaldina per l'immediata occupazione di Roma — quello del 27 ottobre 1867, pure concernente l'impresa di Roma.

Ricordiamo in particolare i tre proclami del 27 marzo 1849, del 9 gennaio 1878 e del 2 agosto 1900, coi quali il nuovo Re — rispettivamente Vittorio Emanuele II, Umberto I, e Vittorio Emanuele III — diede annunzio del suo avvento al trono: annunzio non prescritto da veruna necessità giuridica, ma opportunissimo per notificare ufficialmente ai cittadini e alle autorità in qual modo da quel giorno in avanti si dovevano intitolare gli atti pubblici che portano in testa il nome del Re.

I decreti legislativi.

§ 144. — Se l'Esecutivo non ha virtù propria di sospendere le leggi o dispensarne, esso tuttavia può farlo ove una legge gliene affidi espressamente l'incarico. Perciocchè, allo stesso modo che non può inibirsi all'Esecutivo di sottomettere per sua spontanea volontà gli atti di propria competenza ad una non prescritta approvazione per legge, così non vuolsi nemmeno proibire al Legislativo, che nel nostro diritto pubblico è anche costituente, di commettere atti di sua competenza alla forma più modesta e spiccia del regio decreto.

Si hanno pertanto le leggi di delegazione, delle quali constatammo la costituzionalità e determinammo le diverse specie nel § 69; e in esecuzione o esplicazione di esse, i *decreti legislativi* ⁽¹⁾.

Un decreto legislativo, come bene esprime la sua denominazione, è formalmente un atto del Governo, sostanzialmente un atto del Parlamento. Come decreto, non trova appoggio nell'articolo 6 dello Statuto in quanto vi è scritto l'espresso divieto di sospendere le leggi o dispensarne, ma vi trova appoggio in quanto anch'esso è un decreto « necessario » per l'esecuzione della legge di delegazione. Come legge, non trova fondamento nell'articolo 3 dello statuto in quanto vi è scritto che le leggi debbono essere opera del Re con le due Camere, ma vi trova fondamento in quanto il Re e le due Camere lo pongono in essere mediante una delegazione. Da quest'ibrida sua natura gli derivano due distinti caratteri.

In primo luogo, essendo decreto, riveste la forma di tutti i decreti, e, come questi, può contenere o norme o provvedimenti, a seconda del mandato conferito dalla legge

(1) GALEOTTI, *La facoltà legislativa del Governo*. Nel periodico « La Legge », anno 1890, vol. I. — CAMMEO, *Della manifestazione di volontà dello Stato*. — GAMBERINI, *I decreti per delegazione legislativa*. Bologna, Zanichelli, 1901. — E v. la bibliografia ivi ricordata.

di delegazione. Di qui la distinzione che taluni fanno, tra « *decreti legislativi* » e « *regolamenti legislativi* ».

In secondo luogo, essendo una legge, riveste la forza formale che è propria delle leggi; ossia può liberamente, nei limiti del mandato, emendare, sospendere, abrogare le leggi esistenti — senza escludere le disposizioni dello stesso Statuto, che in Italia non essendo intangibile al Parlamento non può esserlo nemmeno alle delegazioni di questo ultimo.

Senonchè, appunto per essere atto emanato in vece del Parlamento, il decreto legislativo è poi intangibile allo stesso Esecutivo da cui emana: esaurito il mandato, si suol dire, l'Esecutivo non può più ritornarvi sopra. In altri termini, la forza formale ch'esso riveste in rapporto alle leggi modificandole, spiega il naturale suo effetto anche in rapporto ai decreti ordinarii che a loro volta non lo possono poi modificare. I decreti ordinari ben possono essere modificati o abrogati in ogni tempo dal Governo: i decreti legislativi non possono essere più toccati se non dal Parlamento, o in forza di altra delegazione del Parlamento. Tale è il principio che noi reputiamo debbasi tener fermo; sebbene la giurisprudenza delle nostre Corti e la dottrina degli scrittori ondeggi fra i dubbî, e da ciò il nostro Esecutivo abbia tratto non di rado la convinzione più favorevole a sè stesso.

Tuttavia vuol essere meglio determinato il *momento* in cui un decreto legislativo acquista la forza formale che impedisce le sue mutazioni per mezzo d'un decreto ordinario. E sono perciò a distinguersi due casi:

a) Se la delegazione non è accompagnata da alcun limite di tempo, il mandato dell'Esecutivo si trova adempiuto ed esaurito con l'emanazione del decreto commessogli. In uno stesso istante, entra in vigore il decreto legislativo, e la delegazione cessa di avere efficacia perchè ha raggiunto pienamente il suo scopo: a differenza di quel che avviene pei decreti ordinari, i quali in tanto continuano in vigore, in quanto resta in vigore la legge a cui essi si riferiscono. Eseguito il suo compito straordinario, l'Esecutivo rientra

immediatamente nell'orbita che gli è propria ; esso dunque non può più ritornare con altro decreto, che non sarebbe *legislativo*, sulla materia definita nel decreto legislativo già emesso.

Varii esempi si possono citare in Italia, di leggi che nel dare una delegazione hanno esplicitamente aggiunto che il decreto legislativo non avrebbe potuto essere ritoccatato se non dalla legge: ma il principio vale per se stesso, anche quando le leggi di delegazione ne tacciano. Ove però accada che il Governo, nell'adempiere l'ufficio deferitogli, non emani un decreto unico a stimi invece provvedere con più atti parziali e distinti, sarebbe allora eccessivo il sostenere che la delegazione si sia esaurita con la emanazione del primo decreto: perciocchè devesi aver riguardo non al fatto formale se un decreto sia stato o no emesso, ma al fatto sostanziale se la delegazione fu o no compiutamente adempiuta. In questo senso si pronunziò la Cassazione romana con la sentenza 13 gennaio 1877 sul ricorso Incoronati, sebbene essa abbia troppo esteso il concetto, ammettendo non solo l'emanazione di più decreti, diversi per tempo, sulle diverse parti dell'unica materia, ma anche più decreti successivi sullo stesso punto, quasichè il mandato a legiferare possa intendersi, come la Suprema Corte avvisò, qual competenza permanente fino a che non sia revocata in modo espresso.

b) Se invece trattasi di delegazione da esercitarsi entro un prefisso limite di tempo, l'Esecutivo conserva la facoltà di ritornare sull'opera propria e mutarvi o aggiungervi con ulteriori decreti legislativi, sino allo spirar del termine stabilito. Invero, in questo caso l'Esecutivo avrebbe potuto adempiere il suo mandato anche nell'ultimo istante del tempo assegnatogli: e se lo ha adempiuto più presto, non perciò restano modificate le condizioni della concessione, ond'essa va giudicata quale si presenta il giorno in cui si esaurisce e non prima.

Può però avvenire che il Governo, emanando un decreto legislativo, vi comprenda anche disposizioni le quali avrebbe potuto emanare per virtù propria, in base all'art. 6

dello Statuto. In questo caso si ritiene (benchè non senza contrasto) che il Governo non può più ritornare sopra a quelle parti del decreto legislativo che scaturivano unicamente dalla delegazione ricevuta: ma conserva pur sempre il diritto di emendare o abrogare quelle altre parti le quali trovarono luogo nel decreto stesso per semplice connessione di materia, mentre avrebbero potuto formare obietto d'un decreto diverso. All'incontro però, se un tal decreto legislativo sia stato sottoposto al Parlamento e convertito in legge, deve ragionevolmente intendersi che la forza formale di legge è stata conferita anche alle disposizioni che vi furono comprese per inavvertenza o per comodità del Governo, ed esso quindi perde la facoltà di ritornarvi sopra. Chi ragionasse altrimenti dovrebbe anche ammettere che in tempo di pieni poteri tutti indistintamente i decreti reali diventino decreti legislativi, il che è assurdo; e si confronti al riguardo il discorso dell'on. Minghetti alla Camera in seduta 9 aprile 1870. Su quest'ultima questione citiamo in appoggio alla nostra tesi il parere 22 febbraio 1897 del Consiglio di Stato in adunanza generale, circa una proposta di modificazione al regolamento generale giudiziario.

§ 145. — La validità del decreto legislativo si basa tutta sulla corrispondenza di esso con la legge di delegazione, dalla quale deriva unicamente il titolo all'esistenza giuridica. Se dunque si attiene esattamente al duplice limite del tempo e della materia, e se non ha trascurato d'uniformarsi alle eventuali condizioni imposte all'Esecutivo per poterlo emanare, il decreto legislativo nasce valido, e impera *con forza di legge* sui cittadini, sui pubblici ufficiali, sul Potere Giudiziario.

Anche quando sia condizionato alla presentazione al Parlamento per essere convalidato dal diretto voto del Legislativo delegante, esso nasce valido ed entra immediatamente in vigore, sotto la condizione *risolutiva*, non sospensiva, dell'eventuale diniego di convalidazione: IV Sezione del Consiglio di Stato, decisione 19 gennaio 1893,

Ricovero di mendicità in Pistoia — 14 ottobre 1893, Congregazione di carità di Parma — 31 luglio 1894, Pia casa di ricovero in Udine — 12 ottobre 1904, Ministero del Tesoro, ecc.

Ricusandosi le Camere di convalidarlo, o ricusandosi una sola (il che torna per gli effetti lo stesso), il decreto legislativo cade *ex tunc*: modificandolo, esso non resta in piedi che nelle parti non modificate: nei due casi, gli effetti giuridici che ha già prodotti, rimangono, ma non ne può produrre altri per l'avvenire in quanto sia stato abrogato o modificato.

Approvandolo invece le due Camere e quindi sanzionandolo il Re, anche la convalidazione retroagisce *ex tunc*; ma non nel senso di aggiungere qualche cosa alla validità già spiegata dal decreto per virtù della stessa legge di delegazione, bensì nel senso che il Parlamento, coll'esaurire il suo controllo in forma di legge d'approvazione, ha posto fuori causa definitivamente la possibilità che l'Esecutivo sia riprovato pel modo con cui eseguì la delegazione.

Dove poi l'Esecutivo dimenticasse il proprio obbligo di presentare il progetto per la convalidazione, è necessario distinguere. O la presentazione era stata prescritta a termine fisso, e allora, scaduto infruttuosamente il termine, il decreto legislativo perderebbe la sua efficacia. O la presentazione non aveva prefisso termine, e allora reputiamo che il decreto continuerebbe ad essere valido, perchè nato valido; e solo le Camere, con l'esercizio del proprio sindacato politico, potrebbero richiamare l'Esecutivo stesso al rispetto del suo dovere.

Che se il progetto di legge per la convalidazione, senza essere nè ridotto a legge nè respinto, risultasse caducato pel sopraggiungere della chiusura della sessione parlamentare, nè potrebbe dirsi colpito a morte il decreto legislativo, il quale è cosa affatto distinta dal progetto di legge per la sua convalidazione, nè potrebbe esso reputarsi tacitamente convalidato: e però incomberebbe l'obbligo all'Esecutivo di ripresentare il progetto nella sessione seguente,

sino a che il Parlamento non si pronunzia. D'altra parte, un semplice ordine del giorno della Camera o del Senato o di entrambi non basterebbe punto alla convalidazione, dappoichè l'ordine del giorno, espressione dei sentimenti *politici* di ciascuna assemblea, vale nei rapporti fra Camere e Gabinetto, ma nei rapporti *giuridici* fra Governo e privati eventualmente interessati non ha efficacia che la legge. Molto meno poi potrebbe reputarsi bastevole il silenzio delle due Camere a sanare eventuali illegalità nell'esercizio della delegazione conferita al Governo.

Conseguentemente, il cittadino che reputi di esser leso da un decreto legislativo il quale non corrisponda ad uno qualsiasi degli elementi necessari alla validità di esso, ha diritto di richiamarsene ai giudici: e noi vedremo all'articolo 68 in qual modo questi si comportano.

§ 146. — Rimangono a segnalare alcuni casi in cui si parla impropriamente di delegazione e di decreti legislativi.

a) Alcune leggi determinano per l'importazione di prodotti esteri o per atti di commercio in genere, una tariffa massima ed una minima, affidando al Governo la facoltà di stabilire l'una o l'altra di esse, entro certe condizioni e limiti. Altre leggi abbandonano all'Esecutivo la facoltà di determinare, entro un certo termine o anche illimitatamente, il giorno in cui esse dovranno andare in vigore. Altre gli conferiscono la potestà di estenderle o non estenderle a determinati luoghi, p. es. le colonie.

Qui parrebbe ricorrere il caso d'una delegazione legislativa: ma in realtà si tratta più propriamente di *legislazione condizionale*. Qui non è delegazione a sconoscere la forza formale delle leggi, perchè il nuovo comando è opera dello stesso Legislativo, non del Governo; qui è solo delegata la facoltà di stabilire il tempo della entrata in vigore. E le leggi, si sa, entrano in vigore nel decimoquinto giorno dalla loro pubblicazione, salvo che non sia *dalle leggi stesse* altrimenti disposto. Ora, nulla vieta che le leggi dispongano di entrare in vigore al verificarsi d'un

avvenimento estraneo, che può anche essere un decreto reale, senza che perciò debbasi riconoscere a questo il carattere vero e proprio di decreto legislativo. Negli Stati Uniti, ove le Corti di Giustizia, allo stato presente del diritto positivo americano, hanno ripetutamente dichiarata incostituzionale la delegazione legislativa così a profitto del Governo come a profitto del corpo elettorale per mezzo del *referendum*, le Corti stesse hanno poi dichiarato costituzionale e l'*opzione locale* e l'incarico all'Esecutivo di mettere in vigore le tariffe minime, considerando che in entrambi questi casi la legge è fatta, come devesi, dal Legislativo, e solo la sua entrata in vigore è lasciata alla determinazione, rispettivamente, del corpo elettorale o del Governo ⁽¹⁾.

b) Anche meno è delegazione l'incarico spesse volte dato all'Esecutivo, di redigere *Testi Unici*, ossia di raccogliere, coordinare e pubblicare in unico documento molte leggi regolatrici d'una stessa materia. Qui non si riscontra potestà di variare le leggi, come nel caso della vera delegazione; ma trovasi il mero incarico materiale, benchè spesse volte delicatissimo, di riunire insieme le membra sparse, eliminando le disposizioni abrogate e ponendo ciascun articolo al suo posto. Un privato editore potrebbe assumersi egual compito, con eguale effetto giuridico, salvochè la sua pubblicazione non sarebbe ufficiale. È invero, il testo unico risponde a un concetto di comodità e di semplificazione formale, come potrebb'essere l'indice dei volumi della Raccolta delle leggi e decreti; ma non ha valore che in quanto è esatto; e i cittadini continuano ad essere vincolati in realtà dalle varie leggi e non dal testo unico, e i tribunali debbono continuare a ricorrere a quelle, e quasi rifare per proprio uso il testo unico, ogni qualvolta quest'ultimo lasci adito al dubbio di non averle fedelmente seguite.

In conseguenza, l'omissione di qualche disposizione non

(1) RACIOPPI, *Nuovi limiti e freni nelle istituzioni politiche americane*. Milano, Hoepli, 1894, pag. 231.

abrogata, non ha virtù di abrogarla; e per converso l'inclusione d'una disposizione abrogata, non ha virtù di farla rivivere. In tutti codesti punti la nostra giurisprudenza tanto consultiva che contenziosa, è ricca e pacifica: Consiglio di Stato, adunanza generale 25 maggio 1889, parere su alcuni quesiti in ordine alla nuova legge comunale e provinciale, e 19 novembre 1892, parere sulle spese per le ispezioni scolastiche — Sezione IV, decisione 26 gennaio 1900 sul ricorso del comune di Iesi. La Cassazione Romana con sentenza 22 novembre 1900 sul ricorso Magliola, dichiarò legali alcune aggiunte che un Testo unico aveva introdotte, riconoscendole conformi allo *spirito* delle disposizioni legislative che trattavasi d'unificare.

Una elegante quistione che si connette al punto in esame, fu trattata dalla IV Sezione del Consiglio di Stato nella decisione 9 novembre 1894 su ricorso del comune di Treviso. La legge comunale e provinciale del 1865 disponeva sul riparto della spesa per gli esposti, in un articolo che non poteva avere allora applicazione nè in seguito fu esteso alle provincie Venete. Sopraggiunse la legge del 1888, che modificando l'ordinamento comunale e provinciale, diede incarico al Governo di emanare in proposito un testo unico. In esso, fu naturalmente compreso quell'articolo della legge del 1865, non mai modificato, sulle spese per gli esposti. Ma continuava esso a non essere applicabile nelle provincie Venete? La Sezione decise negativamente, lo ritenne applicabile: sotto il riflesso che l'incarico di emanare un testo unico, ove non venga accompagnato da veruna restrizione, deve intendersi come incarico ad emanare disposizioni rivolte ad aver vigore per tutto quanto lo Stato. Forse, più semplicemente avrebbe potuto sostenersi che la legge di delegazione essendo stata promulgata per tutto lo Stato, aveva esteso implicitamente alle provincie venete gli articoli non modificati della legge del 1865.

Da tutto ciò rilevasi che nemmeno dei testi unici si può fare abuso impunemente. In Inghilterra il Parlamento vi provvede esso stesso con gli « atti di consolidazione » e

non abbandona mai all'Esecutivo la pericolosa potestà di risolvere, anche senza che il voglia o se ne accorga, numerose e delicate difficoltà giuridiche. E si può ricordare con fierezza, che un tempo anche il Parlamento nostro era alieno da tal pratica: tantochè nella seduta 14 maggio 1868 il ministro Broglio dichiarava alla Camera di non accettare un simile incarico, osservando che il Governo « non può promulgare che le leggi le quali sono votate dal Parlamento, e in quella forma precisa in cui furono votate ». Oggi invece non si hanno più di questi scrupoli, e sulla stessa materia si son visti anche due o tre testi unici in pochissimi anni.

c) È assai frequente in Italia l'abitudine d'introdurre nelle leggi un ultimo articolo, per autorizzare l'Esecutivo ad emanare un regolamento in esecuzione della legge medesima. Quale è il vero carattere di codesta disposizione?

Per gli uni si tratta di un pleonasma, d'una conferma non necessaria della facoltà che il Governo possiede in proprio ai termini dell'articolo 6 dello Statuto; per gli altri si tratta invece di una delegazione legislativa, non potendosi ammettere superfluità nell'opera del legislatore. Quelli pertanto veggono in siffatti regolamenti una semplice esplicazione della potestà regolamentare col suo solito limite di non oltrepassare le leggi; questi vi scorgono altrettanti decreti legislativi, che possono a loro posta abrogare le leggi od emendarle.

In proposito vuolsi osservare, che le delegazioni debbono essere chiare, esplicite e non equivoche, importando una deroga a fondamentali disposizioni di diritto pubblico. Come non si può ammettere per valida la delegazione fatta dalla Camera con un semplice ordine del giorno anzichè con una legge (e male si avvisò la IV Sezione del Consiglio di Stato nel ritenere il contrario con la decisione 23 aprile 1897 sul ricorso Piconi), così è da escludere qualsiasi delegazione, ove la legge non si esprima in guisa da non lasciare adito al dubbio. Nel dubbio, un atto che emana dall'Esecutivo è da reputarsi decreto, non decreto legislativo: chè altrimenti noi vedremmo quasi affatto svanire la

potestà regolamentare conferita al Governo dall'articolo 6 dello Statuto, poche ormai essendo le nostre leggi le quali non contengano la formula finale di cui ora ci occupiamo. Si confronti in proposito la decisione 3 febbraio 1894 sul ricorso del comune di Apparizione e quella 13 luglio 1895 sul ricorso Granata, della stessa IV Sezione ⁽¹⁾.

Nè con ciò si perviene alla conclusione che la formola medesima costituisca sempre un pleonasmo: il più delle volte, anzi, essa ha un proprio scopo, una propria ragione di essere. Talvolta vale per dichiarare che il Legislativo si attende che un regolamento sia fatto, cioè vale per richiamare il Governo a non omettere di dar norme per l'esercizio del potere discrezionale conferitogli (e può vedersi intorno a ciò la decisione 7 maggio 1907 della Sezione IV sul ricorso Santarelli, ove si rilevò il dubbio, pur senza risolverlo, se in questo caso il Governo ha la facoltà di valersi del potere conferitogli dalla legge, prima di averlo disciplinato per mezzo d'un regolamento). Tal'altra volta essa mira a determinare con esattezza l'oggetto di cui dovrà occuparsi un dato regolamento. Tal'altra, tende a dare ai ministri il compito di emettere un particolare regolamento, che nel silenzio della legge dovrebbe essere emanato dal Re. Altre volte intende a condizionare l'emana-zione a determinati limiti di tempo, o all'avviso di dati corpi consultivi. Cosicchè in cotesti casi la formula di cui trattiamo non è nè delegazione di potere legislativo nè superfluo conferimento di potere regolamentare, ma è piuttosto delimitazione o restrizione di quest'ultimo; e in tal senso si è pronunziata in molta parte la dottrina e la giurisprudenza.

Che se poi la detta formola nella sua ambiguità non lascia trasparire alcun motivo a scopo speciale, reputiamo più cauto il considerarla un pleonasmo, anzichè una delegazione; e ricordiamo in appoggio la relazione alla Camera dei deputati nella Legislatura XVI, Sessione 2^a, stampato

* ⁽¹⁾ Si confronti altresì la Relazione Senatoria n. 246 A del 1894 ripubblicata con interessanti commenti dello stesso relatore SAREDO nel periodico *La Legge*, a. 1894, II, 715.

n. 2-a, e la discussione della stessa Camera in seduta 14 marzo 1890. Pensi il legislatore ad esprimere chiara la sua volontà: nel dubbio, non si tolga ai controlli giurisdizionali e giudiziari il diritto d'inquirere sull'opera del Governo che risulti in contrasto con le leggi.

I decreti-legge.

§ 147. — Coi decreti legislativi, come si è veduto, il Re esercita i poteri del Parlamento per adempiere un mandato espressamente conferitogli da quest'ultimo: se quindi un tale spostamento d'attribuzioni appare scorretto, la scorrettezza va a carico del legislatore che la ordina, e non del Governo che esegue un ufficio commessogli.

Vi è però un caso ben diverso: quello in cui l'Esecutivo osa legiferare per proprio arbitrio, senza averne ricevuto autorizzazione o incarico. Pur troppo, infatti, nei casi di vera o presunta necessità ed urgenza, specie quando il Parlamento è aggiornato o vien chiuso appunto per procurarsi mano libera, l'Esecutivo, in nome della sua generica responsabilità di provvedere alla cosa pubblica, si arroga la potestà d'emettere decreti i quali regolano in nuovo modo rapporti già regolati dalla legge, e quindi modificano, abrogano, derogano, prorogano leggi o ne sospendono l'osservanza o ne dispensano, sotto la semplice riserva di futura approvazione del Parlamento. Questi atti dell'Esecutivo si designano col nome tecnico di « ordinanze di necessità » od « ordinanze d'urgenza »: in Italia, con suggestivo accozzamento di due termini contraddittorii che ben rispecchiano il carattere ibrido del prodotto, si chiamano *decreti-legge*. Loro caratteristica estrinseca (benchè comune ai decreti legislativi condizionati) è la dichiarazione espressa che in sè portano, di presentazione al Parlamento « per essere convertiti in legge » ⁽¹⁾.

(1) Oltre i lavori del CAMMEO e del GALEOTTI, citati ai §§ 130 e 145, ricordiamo: CODACCI-PISANELLI, *Sulle ordinanze d'urgenza* (negli « Scritti di diritto pubblico ») — una eccellente Nota del PORRO nel n. 40 del 1899 del

Affrettiamoci a dire, alto e chiaro, che il decreto-legge è assolutamente incostituzionale.

In primo luogo, tutto lo spirito dello Statuto insorge contro questo genere di ordinanze, dappoichè regime costituzionale è divisione dei poteri, è distinzione della legge dal decreto, è subordinazione dell'Esecutivo ai limiti imposti dal Legislativo e mantenuti dal Giudiziario. Istituire il regime costituzionale, già per se stesso significa e non altro significa se non distinguere fra l'opera del Governo e l'opera delle Camere: il decreto-legge, la potestà legislativa riconosciuta all'Esecutivo, la libertà d'azione del Governo senza limiti giuridici, non sono che la definizione stessa del sistema assoluto (§ 57).

Ma non basta: la lettera dello Statuto nostro condanna espressamente il decreto-legge, e per ben tre volte: — nell'articolo 3, quando affida il potere legislativo al Parlamento, e perciò lo nega all'Esecutivo come al Giudiziario — nell'articolo 6, quando vieta all'Esecutivo di « sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne » — e nell'articolo 82, quando riserba transitoriamente al Re Carlo Alberto il diritto di « provvedere al pubblico servizio d'urgenza con sovrane disposizioni » mostrando così di non ignorare i decreti-legge ma di non ammetterli che pel solo periodo anteriore all'inaugurazione delle istituzioni libere in Piemonte. A tutto ciò poi si aggiunge come quarto il divieto pronunziato dalle disposizioni premesse al Codice civile, ove nell'articolo 5 è dichiarato che « le leggi non sono abrogate se non da leggi posteriori ». E può anche ricordarsi l'articolo 5 della legge 20 marzo 1865 abolitrice del contenzioso amministrativo, che fa l'obbligo ai giudici di applicare i decreti e regolamenti « in quanto sieno conformi alle leggi ».

Finalmente, allo spirito e alla lettera dello Statuto si

Monitore dei Tribunali — il discorso tenuto alla Camera nel 27 febbraio 1900 da l'on. Luzzatti. — LESSONA, *La legalità della norma e il Potere giudiziario*, Firenze, 1900. — ROSSI LUIGI, *Nota* nella « *Temi Veneta* » vol. XXIV, n. 42-43. — In cotesti lavori si trova un'amplissima bibliografia sull'argomento.

unisce, come insuperabile commento, la ragione storica del divieto di sospendere le leggi in Inghilterra, in Francia, in Piemonte.

In Inghilterra il lungo duello che si svolse fra il Parlamento e gli Stuardi, e che nel 1649 culminò nella decapitazione di Carlo I e nel 1688 si epilogò nella cacciata della dinastia fedifraga, non fu in sostanza che una tragica disputa per determinare se il regime doveva essere *costituzionale*, se cioè l'Esecutivo poteva disfare coi suoi decreti quel ch'è stabilito o regolato dalle leggi. Il popolo inglese che aveva sofferto in silenzio le usurpazioni dei Tudor, fatto più conscio della sua forza si ribellò a quelle degli Stuardi: e affermando con due rivoluzioni il regime costituzionale, cioè il regime della distinzione fra legge e ordinanza, scolpì stabilmente la grande conquista nel famoso Atto dei Dritti del 24 febbraio 1689, ove a suggello della mutazione conseguita affermò che « il preteso potere di dispensare dalle leggi o dall'esecuzione di esse per regia autorità » è *illegale*.

In Francia, la Carta del 1814 avea detto nell'articolo 14 che il Re fa i decreti e regolamenti « necessarii per l'esecuzione delle leggi e la sicurezza dello Stato ». L'espressione certamente intendeva riferirsi all'ufficio ch'è proprio dell'Esecutivo, di provvedere al mantenimento dell'ordine e al raggiungimento dei fini pubblici nei limiti delle leggi: tuttavia nelle tristi giornate del luglio 1830 il Governo stimò desumerne la potestà dei decreti-legge (quasichè nella Carta avesse potuto essere scritta la negazione della Carta medesima), ed emise le quattro famose ordinanze del 25 luglio, di cui l'una sospendeva la libertà di stampa rifacendo la legge organica, l'altra discioglieva la Camera appena eletta e non ancora convocata, la terza rifaceva la legge elettorale in senso restrittivo, e l'ultima convocava i nuovi elettori a nuove elezioni. Balzò allora in armi la nemesi popolare, e all'usurpazione rispose con la rivoluzione: come in Inghilterra, il re fu cacciato; come in Inghilterra, il Parlamento riaffermò il regime costituzionale; e la nuova costituzione all'articolo 13 corresse l'antica formula in que-

st'altra: il Re fa i regolamenti e decreti « necessari per l'esecuzione delle leggi, senza potere *giammai* sospendere le leggi stesse nè dispensare dalla loro esecuzione ».

Orbene, il nostro articolo 6, che apparve primamente come articolo 3 nel Proclama delli 8 febbraio 1848 (§ 9) non è che la copia dell'articolo 12 della costituzione francese del 1830; ed ecco infatti le parole consacrate nel verbale 7 febbraio 1848 del Consiglio di conferenza (§ 6):

Qui è stato proposto di sopprimere l'ultima frase dell'articolo *siccome superflua* . Taluni membri sono stati di cotesto avviso, fra gli altri il conte Della Torre, il cav. di Collegno, il marchese Raggi. È stato anche osservato che questo articolo non esisteva nella costituzione francese prima del 1830. Ma la maggioranza dei voti — sulla considerazione che la soppressione di codesta frase in un articolo copiato dalla costituzione francese potrebbe far nascere il dubbio che vi fosse « une arrière pensée » — ha giudicato ch'era più prudente di non ometterla. Si è peraltro acconsentito all'unanimità, su proposta del conte Borelli, di sopprimere la parola *giammai* .

Dunque, soppressione del « *giammai* » non certo per introdurre nell'articolo una restrizione mentale, ma perchè a nulla serviva e nulla aggiungeva al testo della legge: forsechè « talvolta » il Re potrebbe essere chiamato responsabile degli atti suoi, per il motivo che lo Statuto non dice che la sua persona è « sempre » sacra e inviolabile? Del rimanente, imitazione letterale dell'articolo formulato dalla Rivoluzione di Luglio, e non perchè si trattasse di prescrizione potestativa da doversi scrivere indispensabilmente quando si volesse stabilirla, ma solo acciocchè non fosse possibile nemmeno il dubbio sulla schietta costituzionalità del nuovo regime.

§ 148. — Se dunque il decreto-legge è proibito dalla lettera e dallo spirito e dai precedenti storici del nostro Statuto, e se non si basa sopra alcuna delegazione conferita dal Parlamento con apposita legge, qual mai potrebbe essere la sua forza obbligatoria, la sua validità giuridica?

Il decreto-legge può nascere come *un fatto* (poichè la costituzione può proibirlo ma non impedirlo); può dal Governo essere eseguito o fatto eseguire coi mezzi e gli

agenti che son messi alla sua dipendenza, confidando nell'adesione del popolo e delle Camere; può essere anche accettato ed eseguito spontaneamente dai cittadini che per convinzione o per ignoranza dei proprii diritti vi si sottopongono — ma non può nè deve mai avere legale riconoscimento ed esecuzione coatta dai giudici. Esso non è legge, è violazione delle leggi; e i giudici esistono per mantenere l'osservanza delle leggi; e l'osservanza di quei soli decreti e regolamenti che alle leggi non contraddicono. Esso non acquista efficacia e validità giuridica, se non quando cessi di essere decreto-legge per divenir legge, atto del Parlamento, in forza d'una apposita *legge di ratifica* (§ 70).

Non basta, dunque, la silenziosa acquiescenza delle Camere, quasi una ratiabizione tacita: perciocchè dessa può invocarsi validamente nei casi riserbati al solo sindacato *politico* delle Camere sul Gabinetto, non però mai di fronte ad atti che per loro natura sono subordinati all'obbligo di una approvazione esplicita, o in forma di conversione in legge, o in forma di legge d'approvazione, o in forma di legge di ratifica.

Nè, per motivi analoghi, può bastare un semplice ordine del giorno della Camera. Perciocchè ogni decreto-legge dà vita a due distinti ordini di rapporti: rapporti politici fra ministri e maggioranza, rapporti giuridici fra il decreto-legge e le leggi violate. Abbiamo da una parte il Gabinetto ch'è addivenuto ad un atto *politico*, del quale può essere chiamato a rispondere dalle Camere; abbiamo dall'altra il decreto che ha ordinato atti *illegali*, e di cui il Giudice *deve* giudicare se il cittadino offeso nei suoi diritti fa ricorso alla giustizia. Ora, un ordine del giorno ha piena efficacia rispetto al primo di cotesti rapporti, cioè vale ad assolvere il Gabinetto dalla responsabilità incorsa verso la rappresentanza nazionale; ma qual valore può avere nei riflessi giuridici del cittadino che lamenti la violazione di un diritto garentitogli dalla legge? Un ordine del giorno è risoluzione interna dell'assemblea che lo vota, non ha effetti legali in sè stesso, non si estende oltre l'aula, non concerne che la Camera stessa o i mi-

nistri; nè alcuno sosterrà che per fare le leggi occorra al Re il voto delle due Camere, mentre per disfarle sia sufficiente il consenso di una Camera sola. Confondere i due concetti, è confondere il regime costituzionale col regime rappresentativo; è sconoscere la distinzione tra il decreto e la legge coi susseguenti controlli di diritto, e la subordinazione dell'attività legale dei ministri al sindacato di convenienza e d'opportunità che la coscienza nazionale esercita per mezzo delle Camere. Son due sfere diverse, le quali si compiono a vicenda ma non si escludono e non si sostituiscono l'una all'altra, dappoichè il nostro regime non è solo costituzionale o solo rappresentativo, ma è costituzionale e rappresentativo insieme: onde male avvisò, ricordando un ordine del giorno della Camera come equivalente a una legge di ratifica, la Cassazione Romana con la sentenza 11 luglio 1894 sul ricorso De Felice.

§ 149. — Come fu già detto nel § 70, la legge di ratifica agisce *ex tunc*, e vuol dire che appena essa è pubblicata, riveste il decreto-legge della forza formale di legge fin dal giorno della emanazione del decreto medesimo; onde il Giudiziario dovrà allora applicarlo anche ai casi, che sebbene avvenuti prima della legge di ratifica, si trovano, dopo di questa, ancora in attesa di sentenza definitiva. Molti però non solo riconoscono, come si deve, piena efficacia alla legge di ratifica, ma concedono particolari riguardi anche al *progetto di legge* col quale s'invoca la ratifica: di qui due questioni ch'è necessario esaminare subito:

a) Si dice da alcuni che il semplice fatto della presentazione del progetto di legge per la ratifica, ponga in essere una specie di « litipendenza legislativa » per cui il decreto-legge acquista una validità provvisoria dal dì della presentazione, in attesa del giudizio del Parlamento. Invero, si allega, l'Esecutivo ch'era conscio di commettere una illegalità e che aveva fatto espressa riserva di sottemmersi al giudizio delle due Camere, con la presentazione del progetto di legge ha compiuto per sua parte il suo

debito: d'altronde, se la Camera avesse intenzioni ostili all'atto deferitale, se ne occuperebbe subito per pronunciarsi contraria senza indugio; ora il fatto di abbandonare il disegno di legge alle lentezze della procedura ordinaria, è un sintomo che lascia presumere l'approvazione definitiva.

Questa opinione è esatta quando trattasi di decreti legislativi soggetti all'obbligo della conversione in legge: ma è esatta perchè non è vera, se ci si consente la frase. Non è già la presentazione al Parlamento, quel che dà efficacia provvisoria sotto condizione *risolutiva* al decreto legislativo; ma è la legge di delegazione, che appunto riveste di validità provvisoria l'atto del Governo insino all'eventuale diniego della Camera. Trasferita però nel campo dei decreti-legge, questa opinione non trova alcun fondamento. O si ammette (e noi neghiamo assolutamente) che il Governo può emanare decreti-legge, ed essi nascono e rimangono validi, indipendentemente dalla presentazione alle Camere, finchè queste ultime non li annullino con una *positiva* dichiarazione della propria volontà respingendo la legge di ratifica: o si vede nei decreti-legge un puro fatto illegale, ed essi non nascono validi, nè acquistano alcuna validità provvisoria o definitiva per la loro presentazione alle Camere, fino a che queste ultime non li approvino con una *positiva* dichiarazione di volontà nelle forme di una legge di ratifica. Ciò che è necessario per rivestire di legalità l'atto illegale, ciò che l'Esecutivo sente mancargli e promette a sè stesso ed al pubblico di procurarsi al più presto possibile, non è già la formale *presentazione* del progetto di legge, bensì la sostanziale *legge* di ratifica: e nulla può giuridicamente tener luogo di quest'ultima.

b) Ma, avvenuta la presentazione, può anche darsi che il Parlamento indugi tanto ad esaminare e discutere il disegno di legge, da incappare di lì a poco in una chiusura di sessione. La chiusura ha l'effetto giuridico di caducare e render nulli tutti i progetti che si trovano ancora in corso di approvazione davanti alla Camera (§ 182): che cosa avverrà adunque del decreto-legge?

Si è affermato da più parti ed anche dalla vindice sentenza 20 febbraio 1900 della Cassazione Romana sul ricorso Cavallazzi, che in tal caso il decreto-legge rimane colpito di nullità giuridica. Invero, si è detto, le disposizioni sostanziali del decreto-legge, e l'articolo finale che ne promette la presentazione al Parlamento, costituiscono un tutto unico ed inscindibile: cadendo dunque una parte per la chiusura della sessione anche l'altra ne segue le sorti, e il decreto-legge cessa di esistere.

Il vero è, che non si può confondere il decreto-legge col progetto di legge che si presenta alla Camera per ottenere la ratifica. Ciò che resta annullato dalla chiusura della sessione, è semplicemente il progetto di legge: ma il decreto-legge (si consideri provvisoriamente valido o invalido) continua sempre a rimanere atto del Governo, qual è, per la ragione che i decreti non rimangono annullati se non da altri decreti, ovvero da leggi che li rendano o li dichiarino inapplicabili. Anzi, appunto perchè il decreto-legge rimane in piedi, e rimane in tutte le sue parti, il suo articolo finale che promette la presentazione al Parlamento continua sempre a premere sul Governo; e quindi con la chiusura della sessione rinasce in quest'ultimo il dovere di presentare a sessione nuova un altro progetto di legge e poi un altro e un altro ancora se occorre, finchè non si pervenga ad un voto positivo del Parlamento che rigetti o ratifichi.

§ 150. — Tutte queste constatazioni e deduzioni sono così semplici, che non parrebbe neppur concepibile una opinione contraria: e nondimeno in questi ultimi anni, dopo mezzo secolo di vita costituzionale, abbiamo dovuto udire anche il grido stolido che dichiara provvisoriamente validi, al pari dei decreti legislativi i decreti-legge.

Vi consenta o non vi consenta lo Statuto, o ne parli solo per escluderlo, il diritto di opporre a estremi mali estremi rimedi esiste in ogni regime, per la ragione che non può non esistere. Necessità non ha legge: nei momenti eccezionali, unica legge è la salute pubblica. Come vi è

pei popoli « un diritto che non si scrive » cioè il diritto di rivoluzione, così vi è pei governi un dovere che non si scrive, cioè quello di assicurare ad ogni costo la conservazione dello Stato e il pubblico bene. Nei casi straordinari, l'invincibile necessità di fatto si tramuta in suprema ragione di dritto, e tutto divien lecito allo scopo di superare una crisi. Il regime costituzionale non è altro che un mezzo, ma il fine è l'esistenza statale; ora la forma non deve uccidere la sostanza, non deve essere lecito *propter vitam vivendi perdere causas*. Il decreto-legge adunque non va giudicato coi criterii quotidiani. Esso non è fenomeno che rientri nel quadro normale: non è costituzionale nè incostituzionale, perchè sta fuori o sopra, non dentro dello Statuto: lungi dal contraddirvi lo esplica e lo compie. Lo Statuto provvede alle esigenze ordinarie, non però può pretendere di regolare i casi che per loro natura sfuggono alle regole: tant'è, che esso se non ammette espressamente il decreto-legge non lo esclude esplicitamente. l'articolo 6 riferendosi alle competenze normali dell'Esecutivo e non agli atti di alta politica. Ed è un rimpicciolire la quistione il considerare gli atti di alta politica alla stregua degli eventi ordinari. Quando il Governo afferma esservi necessità ed urgenza e dà ordini con espressa riserva della prossima ratifica del Parlamento, esso non fa che *anticipare* l'opera di quest'ultimo; quest'ultimo adunque giudicherà; ma nel frattempo i cittadini obbediscano, e non si attentino i tribunali ad *anticipare* il giudizio sulla necessità ed urgenza, ch'è giudizio politico, riserbato per la divisione dei poteri esclusivamente alla Camera. Qual Governo potrebbe esistere se i giudici non lo sostenessero allorquando assume una dittatura di pochi giorni, sotto la spinta di necessità pubbliche imprescindibili? Gli altri paesi costituzionali bene ammettono il decreto-legge, e le considerazioni che si riconoscono potenti in quelli, non possono non valere anche per noi. Del rimanente in Italia la consuetudine ha ormai sancita la legalità di queste ordinanze d'anticipazione, di cui possiamo contare già un centinaio; e la consuetudine, si sa, può mutare le

leggi tutte, e massimamente poi quelle del diritto pubblico.

Ecco il ragionamento che ci avviene d'ascoltare anche là dove meno si crederebbe possibile; ma è un tessuto fitto d'errori e di equivoci.

§ 151. — Il preteso diritto di necessità non è che un nome nuovo dell'antica « ragion di Stato » con la quale il dispotismo usò coonestare le opere sue nefande, le sue infamie e i suoi delitti. È la dottrina gesuitica del fine che giustifica i mezzi, elevata a formula legale dell'assolutismo e dell'arbitrio. Non rievochiamone adunque nemmeno la memoria. Senza dubbio, *il sovrano* ha diritto di determinare liberamente la competenza della sua stessa competenza, ha diritto di fare tutto quello che reputa necessario pel pubblico interesse. Perciò, quel che oggi si vorrebbe riesumare col nome pomposo di « diritto di necessità » non è che un particolare modo di considerare la sovranità ed anzi si confonde con questa nè occorre da questa distinguerlo: tutto ciò che il sovrano fa, lo fa perchè lo reputa necessario, e può farlo perchè esso è sovrano. Ora, in regime assoluto il depositario del Potere Esecutivo era anche il depositario della sovranità, e giuridicamente ben poteva allegare la « ragion di Stato » se gli tornava comodo. Ma in regime costituzionale il *Governo* non è il sovrano: è semplicemente il Potere Esecutivo, istituito dal sovrano all'ufficio di governare entro i limiti delle leggi, nella stessa guisa che il Legislativo è istituito dal sovrano stesso per fare le leggi, e il Giudiziario per assicurare la conformità delle azioni singole alle regole giuridiche. Per quale misterioso tramite il « diritto di necessità » trapasserebbe legalmente dal sovrano al Governo?

Ai dì nostri non esistono legali potestà di Governo al di sopra o al di fuori dello Statuto. Chi afferma ciò, palesa uno stato d'animo educato alla vecchia massima *quod principi placuit legis habet vigorem*: mostra di non avere il concetto del Governo libero. Dunque l' Esecutivo possederebbe oggi la facoltà di svincolarsi a suo talento dai limiti

giuridici? le guarentigie statutarie esisterebbero pei tempi normali, per la vita di tutti i giorni, salvo a gettarle in un canto nei dì di festa? Questo non sarebbe più regime costituzionale, ma vero e proprio regime assoluto: perciocchè assoluto è quel regime in cui l'Esecutivo osserva le leggi fin quando non gli tornano d'ostacolo, fin quando non sono necessarie, lasciandole in disparte nei grandi momenti, allorchè meglio si mostrerebbe e più dovrebbe spiegarsi la loro alta efficacia. Accanto al Re costituzionale non esiste nè può esistere un Re supercostituzionale: non vi sono « prerogative » residuarie dell'antico regime: non vi sono « poteri dormienti » che si possano mettere fuori a beneplacito: non vi è più traccia nel diritto attuale di un *jus eminens*, il quale possa, in nome della necessità, fare dei cittadini un branco di schiavi: *rex nihil potest, nisi quod jure potest*; fra il sistema costituzionale e quello assoluto non conosciamo conciliazione o mezzo termine!

Ci si dice § che il sistema costituzionale non è il fine, ma è un mezzo; e non si pensa che quest'affermazione tutta *politica* esorbita dal diritto; e se il Governo crede d'affrontare la responsabilità politica d'ordinare e imporre atti contrari al diritto, la coscienza nazionale lo potrà forse assolvere, ma i giudici, che sono costituiti unicamente per difendere il diritto, esorbiterebbero dal loro ufficio e lo tradirebbero, se si permettessero di sottilizzare tra il « mezzo » ed il « fine ». Per essi null'altro esiste, se non la legge: e son noti, e ripetuti di continuo quei due aforismi che intendono appunto a determinare la funzione dei giudici, ministri della giustizia, la quale si suol raffigurare bendata perchè non deve distinguere: *dura lex, sed lex — judex debet secundum leges non de legibus judicare*. È dunque sovversiva dell'ordine giuridico la pretesa che i giudici abbiano ad erigersi vindici dell'opera *politica* del Governo contro l'opera *giuridica* del Parlamento!

Ci si parla poi di « diritti che non si scrivono » e non si pensa che le usurpazioni come le rivoluzioni sono *fatti*, ma non sono mai nè possono mai essere fenomeni giuridici, perchè appunto al diritto contraddicono, e perciò

appunto non si scrivono nelle leggi se non per vietarli e punirli! È di fronte alle chiare e nette espressioni degli articoli 6 e 82 ci si dice con leggerezza inqualificabile che se lo Statuto nostro non ammette esplicitamente la potestà dei decreti-legge, non la esclude tuttavia in modo esplicito! E si deridono le forme, dimenticando che le forme sono la garentia della sostanza, e nelle forme il diritto si realizza, e tutto l'ordinamento costituzionale è difesa formale della libertà, e non è solo forma il richiedere che le leggi sieno l'opera del Parlamento, ossia della diretta e schietta rappresentanza dell'anima nazionale.

Nessuno nega che ad estreme circostanze debbasi provvedere con eccezionali rimedi. Ma questi rimedi si compongono sempre di leggi, decreti e sentenze; e il sistema costituzionale delega alle leggi il Legislativo, ai decreti l'Esecutivo, alle sentenze il Giudiziario, perchè sa di rinvenire e intende di rinvenire nella divisione dei poteri le guarentigie che mancano in regime assoluto. Se dunque talvolta l'Esecutivo sentesi vincolato da leggi che gl'impediscono la libera azione — o queste norme troppo strette furono così *volute* dal potere Legislativo nel legittimo esercizio delle sue attribuzioni, e non è lecito all'Esecutivo di ribellarsi alla volontà legittima della rappresentanza nazionale; — ovvero esse riuscirono manchevoli per fortuita imperfezione, ed allora l'Esecutivo non difetta di mezzi costituzionali per rivolgersi al Parlamento e farle correggere.

Si alleggerà che le Camere potrebbero *ingiustificatamente* negarsi alle nuove *necessarie* richieste? Ma questa è petizione di principio; ed equivale alla condanna del sistema rappresentativo, che pure è il frutto sudato dei nuovi tempi e delle nuove esigenze dei popoli. Non l'Esecutivo, bensì la nazione per mezzo dei suoi legali rappresentanti è il giudice dei fini e dei mezzi da assegnarsi al Governo; e però, sin quando il Parlamento non abbia riconosciuta ed ammessa nella sua libera autodeterminazione la necessità che l'Esecutivo accampa per sconvolgere le leggi, questa necessità è un'affermazione spoglia di prove, e l'Esecutivo non ha diritto di ritenere più giustificato il proprio giudizio

anzichè quello dei diretti rappresentanti del popolo nelle materie riserbate ai medesimi.

Si allegherà il pericolo che le Camere si abbandonino a lunghi od esiziali ritardi? Ma un Gabinetto a cui non manchi l'appoggio del Parlamento (come è appunto il presupposto del nostro regime) avrà sempre dalle Camere tutto quel che gli è necessario e sempre in tempo brevissimo. La legge pei pieni poteri nel 1848, presentata alla Camera il 29 luglio, vi era riferita ed approvata il giorno stesso, e nel dì seguente era presentata riferita ed approvata nell'Assemblea senatoria. Quella del 1859, presentata alla Camera il 24 aprile, vi era pure votata nel medesimo giorno e il 25 era presentata e anche votata dall'altro ramo e sanzionata e promulgata dal Re. Quella del 1866 presentata il 20 giugno, il 23 era già pronta per la sanzione regia. E la legge 3 giugno 1882, n. 799, fu in un sol giorno presentata discussa ed approvata in entrambe le Camere e sanzionata e promulgata dal Re. E nel Congresso degli Stati Uniti d'America si ricorda una legge votata da entrambe le assemblee e firmata dal Presidente in soli venti minuti: probabilmente il caso di maggior rapidità che possa verificarsi! Ora, se persino alla vigilia della guerra, quando il pericolo era veramente alle porte, e quando l'Esecutivo già poteva esercitare in proprio gli amplissimi poteri di guerra derivanti dall'articolo 5 dello Statuto, si stimò nondimeno di dover ricorrere alla legge e si trovò il modo d'averla in quarant'otto ore, come ammettere che in tempi normali possa essere tanta la urgenza da rendere inevitabile il decreto-legge? Che se poi il pericolo di ritardi si teme dall'ordinamento interno delle assemblee o dagli eccessi delle minoranze parlamentari, anche a ciò può e deve provvedersi con mezzi legali, cioè con la opportuna e tempestiva correzione dei regolamenti delle Camere.

Si allegherà, infine, che il Parlamento può trovarsi aggiornato, prorogato o chiuso, o disciolta la Camera? — Ebbene, l'Esecutivo ne affretti la riconvocazione, esso che ne ha i mezzi costituzionali; — raddoppi di vigilanza e

sia previdente, esso che ha doveri verso il Parlamento e doveri verso la cosa pubblica, e chieda le nuove leggi prima dell'aggiornamento, della proroga, della chiusura o della dissoluzione. È egli possibile che vi siano casi tanto imprevedibili, da sorgere da un'ora all'altra? che vi sieno casi imprevedibili tanto urgenti, da non consentire il ritardo di pochissimi giorni? Vi è a dubitarne assai quando si pensa che l'Inghilterra, alla testa d'un impero su cui non tramonta mai il sole, non ha veduto più un solo decreto-legge da circa un secolo a questa parte.

Vi è perfino ad accogliere il sospetto che l'Esecutivo proroghi o chiuda le Camere o ne attenda gli aggiornamenti o ne ritardi la riapertura, precisamente per crearsi con artificio colpevole una scusa alla emanazione di ordinanze illegali. Noi vedemmo in Italia il decreto-legge 27 luglio 1896, n. 91, sul regime degli zolfi di Sicilia, emanato appena cinque giorni dopo chiuse le Camere e soli due giorni dopo che era stata pubblicata una legge regolante in maniera generale quella stessa materia! Pei casi realmente urgenti in quei periodi che le Camere tacciono, il rimedio costituzionale esiste, ed è tutt'altro: è il sistema delle delegazioni legislative, cautamente preordinate in base alla esperienza. Pensino dunque Governo e Camera a riempir mano mano le lacune della legislazione, determinando con le leggi-norma delle diverse materie fino a qual punto l'Esecutivo possa tener luogo delle Camere assenti, e con quali guarentigie. Ma dove le leggi tacciono, non usurpi il Governo attribuzioni che non gli appartengono, piegando alle esigenze di un giorno la fibra legale del popolo. Perciocchè nulla è più deleterio alla educazione politica delle masse, che il vedere violate le leggi da quegli stessi poteri che pei primi dovrebbero dare l'esempio d'inchinarvisi.

§ 152. — Non meno fallace è il sostenere che l'Esecutivo in questi casi anticipa legalmente l'opera delle Camere, inguisachè, emanato un decreto-legge con l'espressa riserva di una immediata presentazione al Parlamento, si

instaura una « legalità provvisoria » dell'atto regio, sulla quale deve rimanere impregiudicato il futuro giudizio della rappresentanza nazionale.

La volontà del legislatore non si presume: è quella che sta nelle leggi. E se l'Esecutivo è veramente sicuro che il legislatore ha mutato pensiero, non vedesi perchè debba rifuggire o possa sfuggire dall'interrogarlo con fiducia: se poi teme che il legislatore non sia disposto a seguirlo per la nuova strada, l'allegata anticipazione si risolve in un mero pretesto. Solo il legislatore deve poter mutare le leggi. L'Esecutivo potrà confidare che l'azione sua illegale sarà dal legislatore scusata e ratificata, ma nulla autorizza il giudice a credere che la scusa e la ratifica interverranno senza alcun dubbio; anzi, quand'anche vi sieno tutti gli elementi per credere ciò, nulla autorizza a reputare come già avvenuto quel che deve ancora accadere. Qual perturbamento dell'ordine giuridico, se in base a questa presunta anticipazione il giudizio tien valido un decreto-legge e ne deduce sentenze irrevocabili, mentre poi di lì a poco il Parlamento nega la ratifica e dimostra che la sua volontà non si era mutata! Si dice che la invincibile necessità di fatto, per cui è determinato un decreto-legge, si trasforma in suprema ragione di dritto e la validità provvisoria quindi s'impone. Così dicendo però la questione viene a spostarsi. L'invincibile necessità di fatto indurrà senza dubbio le Camere a riconoscere che il Governo non avrebbe potuto fare altrimenti, e le Camere assolveranno i ministri e ratificheranno il decreto illegale: ma l'invincibile necessità di fatto non è che una opinione, fino a quando il natural giudice di essa, cioè il Parlamento, non l'abbia riconosciuta per vera. Così, l'individuo che uccide per legittima difesa deve andare esente di pena, perchè *la legge* ordina di tenere l'invincibile necessità di fatto qual suprema ragione di dritto; ma ciò non toglie che spetti ai giudici di riconoscere se realmente si trattò in quel caso di legittima difesa, e l'assoluzione è soltanto la conseguenza d'un regolare giudizio.

Si dice che la riserva esplicita di presentare il decreto-

legge al Parlamento, istituisca una litispendenza legislativa per cui non può il giudice revocare in dubbio la necessità del decreto legge, e deve riconoscere ad esso validità provvisoria, in attesa che il Parlamento, giudice naturale ed unico, ne pronunzi. Basterà dunque che l'Esecutivo si manifesti conscio di commettere una usurpazione, perchè questa diventi legale? Una promessa senza sanzione efficace, una formola che non costa nulla, avrà dunque la magica virtù di rendere valido ciò che è proibito dallo Statuto e dalle leggi? e l'assenza di questa magica formola varrebbe per converso a rendere nullo quel che sotto il suggello di essa deve ritenersi valido? Cosicchè, ove per estrema ipotesi venisse emanato un decreto in cui al primo articolo si abolisse il Parlamento ed al secondo si promettesse la presentazione al Parlamento, sarebbe egli costituzionale e valido siffatto decreto? Dunque le illegalità saranno tali o non saranno tali agli occhi dei giudici, secondo che il Governo le confessa o si astiene dal qualificarle? La promessa di presentazione non è cosa che rifletta e determini la validità o nullità intrinseca del decreto-legge; imperocchè non tocca la sostanza, il contenuto dell'atto; essa non attribuisce al Parlamento una competenza, ma semplicemente riconosce e richiama la competenza del Parlamento; e potrebbe anche non esservi senza che perciò venga meno il dovere di presentazione alle Camere, allo stesso modo che l'esprimerla nello stesso decreto o in altro decreto contemporaneo o posteriore non muta il carattere intrinseco delle disposizioni del decreto-legge. La legalità o meno di quest'ultimo è determinata dall'essere o meno il suo contenuto in opposizione al diritto nazionale, e non già dall'essere o meno il decreto-legge accompagnato dallo esplicito riconoscimento di essersi emesso un atto ultroneo.

Ancora: niun dubbio che il conoscere della necessità ed urgenza è valutazione politica e non giuridica, generale e non limitata a casi concreti e singoli quali formano la materia dei dibattiti giudiziarii, e perciò il giudice non ha veste per occuparsene. E sorpassò veramente ogni credibile limite la Corte d'Appello di Milano, quando s'impancò ad

un simile giudizio nella sua famosa sentenza 9 settembre 1899 in causa Migliavada e Panzeri. Ma l'affermare ciò per inferirne l'obbligo del giudice di tener valido « provvisoriamente » il decreto-legge allo scopo di non antivenire e pregiudicare il giudizio delle Camere, costituisce una nuova petizione di principio. Infatti, non si dà così per dimostrato quel che appunto trattasi di dimostrare? Precisamente perchè il giudicare della necessità ed urgenza si appartiene al Parlamento, essa non esiste infino al giorno in cui questo non l'abbia riconosciuta e dichiarata; ed è uno strano modo di tutelare il diritto del Parlamento, il ritenerla già constatata in attesa che il Parlamento pronunzii. Pare un inno alla divisione dei poteri, e non è che un miserevole sofisma!

Ed è finalmente un eccesso il sostenere che la consuetudine abbia ormai sancita in Italia la legalità provvisoria dei decreti-legge. Se il Governo stesso nell'emettere le ordinanze d'urgenza ha cura costante di promettere la presentazione alle Camere, non è questo un riconoscimento ripetuto e perspicuo della illegalità iniziale dei decreti-legge? e se il Parlamento ratificò molti di siffatti decreti, e taluno ne respinse, vuol dire ch'esso approvò i provvedimenti concreti che ritenne approvabili, non intese già di ammettere il sistema, il diritto delle ordinanze d'urgenza. Anzi il fatto che i due casi di rifiuto del Parlamento (nel 1865 e nel 1891) si verificarono non sopra decreti-legge già eseguiti ma su *preannunzi* di provvedimenti straordinari, lascia in fondo supporre, che se per il solito il nostro Parlamento approva o tace, non è già perchè ammette il decreto-legge, ma perchè trovasi impotente a reagire contro i fatti consumati o compiuti. Del resto, come ammettere la forza della consuetudine contro la prescrizione fondamentale, caratteristica, determinante e specifica del regime libero? Sarebbe puramente il consentire l'abrogazione dello Statuto! Se di fronte alla legge non può esistere il diritto alla disobbedienza, come ammettere il diritto alla disobbedienza consuetudinaria? Il giudice, istituito dallo Stato, non può nè deve fare della protezione giuridica sta-

tuale un uso diverso da quello che le leggi gli prescrivono.

§ 153. — Che dire infine dell'argomento dedotto dalla esistenza di costituzioni le quali consentono esplicitamente il decreto-legge con validità provvisoria? A questo infatti si è giunti: a ragionare in Italia coi criteri degli scrittori che vissero nell'Inghilterra d'altri secoli o che vivono oggi nell'imperfetto costituzionalismo germanico, e che scrissero o scrivono a commento del diritto positivo della propria patria senza sospettare che altri possano prenderli a testo in altro ambiente, sotto l'imperio d'altri Statuti!

Nè si bada che il regime nostro è quello dell'Inghilterra moderna, dove il decreto-legge è sparito (e se rinascesse è fuor di dubbio che non avrebbe alcuna validità provvisoria); e non è già quello dell'Inghilterra dei Tudor e degli Stuardi, quando un atto del 1539 aveva riconosciuto al Re inglese la potestà generale d'emanare decreti-legge, ed i giudici non ancora inamovibili nel 1638 sentenziavano in pro dei diritti supercostituzionali della corona con argomenti singolarmente simili a quelli che abbiamo visti sciorinare ai nostri giorni in Italia.

Nè si osserva che se in Prussia, in Sassonia, nel Württemberg, nel Baden, in Assia e nell'Austria le leggi fondamentali riconoscono la legalità provvisoria dell'ordinanza d'urgenza, è codesto il diritto positivo di quei popoli e va quivi rispettato finchè esiste, come però va rispettato finchè esiste il diritto positivo nostro, il quale esplicitamente la esclude. Là, volendo far valere le ordinanze d'urgenza, la costituzione dovette dirlo in modo espresso, perocchè trattavasi d'una restrizione al concetto normale del regime libero; mentre presso di noi non solo non ha dichiarata l'eccezione, ma con felice abbondanza e nell'articolo 6 e nell'articolo 82 ha ribadita la regola.

Nè chi si allietta dagli esempi alemanni ha pensato che la massima e la più moderna delle costituzioni alemanne, cioè quella dell'impero germanico, non conosce punto le ordinanze d'urgenza: anzi le ammette per la sola Alsazia-

Lorena ch'è territorio soggetto, escludendole adunque pel resto del paese, ed offrendo un argomento d'interpretazione ch'è assai simile a quello che noi possiamo dedurre dall'articolo 82 del nostro Statuto.

Nè si accoglie pure il dubbio se continuino ancora in vigore quelle disposizioni delle singole costituzioni germaniche le quali imponevano ai giudici il rispetto e delle leggi e delle ordinanze d'urgenza, dopo che una legge di impero in data 1^o ottobre 1879 ha dichiarato che i giudici, imperiali o di Stato, sono quindi innanzi soggetti unicamente alle leggi.

Nè si ricorda che nei paesi or citati (salvo l'Assia, non certo un modello) le costituzioni ammettono le ordinanze d'urgenza solo in quanto non tocchino la costituzione e non impongano permanenti oneri finanziari e solo in quanto le Camere non si trovino radunate; cosicchè la facoltà espressamente consentita, è limitata, è disciplinata, è resa tollerabile; mentre se si trapianta per analogia il decreto-legge sotto l'impero dello Statuto nostro che non lo riconosce se non per escluderlo, l'arbitrio, se mi si passa la espressione, sarebbe arbitrario.

Nè infine si considera che quelle ordinanze, dal momento che sono consentite e disciplinate, non sono veramente decreti-legge, ma decreti legislativi opportunamente qualificati « d'urgenza » o « di necessità ». Cosicchè è la ordinanza nei campi o nei tempi vietati, quella che si può davvero equiparare ai nostri decreti-legge; e tale ordinanza è incostituzionale anche nei paesi che si citano ad esempio per farceli ammettere !

§ 154. — Ma vi è anche un ultimo punto, che giova mettere in piena luce a proposito della pretesa validità provvisoria dei decreti-legge.

Il sistema costituzionale rappresentativo è tutto un complesso di guarentigie politiche e giuridiche, sapientemente armonizzate e coordinate in guisa che l'una assicuri l'altra, e tutte insieme assicurino la libertà. Quale è lo scopo che esso mira a raggiungere? è duplice: governo secondo legge

— legge e governo secondo la volontà nazionale. Quali sono i mezzi che istituisce allo scopo? Sono duplici anche essi: da una parte, subordinazione dell'azione governativa alla legge e controllo giuridico sugli atti illegali dell'Esecutivo, ossia divisione dei poteri, Governo costituzionale — dall'altra, subordinazione del Governo al Parlamento, e controllo politico di quest'ultimo sulla legale azione di quello, ossia governo rappresentativo. Chiave di volta e tratto di unione delle due parti è il Parlamento, che ha il duplice ufficio di porre le norme *giuridiche* e di esercitare il controllo *politico*, secondo spira e significa e detta la coscienza nazionale. Ora, che cosa assicura l'esistenza del Parlamento e la sua convocazione periodica? non è solo la forza della civiltà, l'esigenza dell'opinione pubblica, la santità del giuramento regio: oltre cotesti nobilissimi e validissimi presidii etici, e primo di giungere ad essi, ve ne ha pure uno schiettamente *giuridico*: ed è l'obbligo del Governo di ricorrere periodicamente alle Camere per ottenere i mezzi di azione con le leggi annue del bilancio e della leva, onde il Parlamento, convocato a questi scopi acquista anche l'opportunità di esercitare il suo sindacato e i suoi uffici sul resto. Pongasi dunque la validità provvisoria dei decreti-legge, e tutto l'edifizio precipita: il Governo, facendosi la legge da sè e vedendola applicata dai giudici anche in attesa che il Parlamento ne giudichi, si affranca dall'obbligo di convocare la rappresentanza nazionale, o per lo meno acquista interesse e balia di convocarla tardivamente, riducendola all'ufficio di registrare i fatti compiuti!

Nè paia questa una esagerazione addotta a comodo di polemica. Nulla più del decreto-legge è corrico ad espandersi, perciocchè il decreto-legge è l'arbitrio, è l'assenza di limiti. Quando un paese è messo per questa china, la discesa può essere precipite: si sa donde s'incomincia, ma non è prevedibile dove si andrà a finire: un decreto-legge diviene esempio e scusa ad un altro. Dall'emanazione di atti applauditi dalla coscienza pubblica e incapaci d'essere denunziati alla giustizia per violazione di diritti subiettivi, come i decreti proclamanti le annessioni della Toscana, del

Veneto e di Roma, si passa a violazioni dell'ordine giuridico per mero interesse privato, come nel caso del decreto-legge 10 febbraio 1896, n. 24, sul prolungamento del diritto di proprietà per l'opera « Il Barbiere di Siviglia »: dai provvedimenti concreti e transitori, si trascende alle norme generali e stabili, come nel caso estremo e tipico del decreto-legge 22 giugno 1899, n. 327; dal criterio dell'urgenza si trascorre a quello della convenienza per evitare discussioni fastidiose od emendamenti spiacevoli in una nuova legge; dalle necessità più o meno evidenti si perviene ai palesi arbitrii e il regime rappresentativo s'avvia al tramonto. Il veleno, ingerito a piccole dosi, abitua l'organismo a non sentirne più gli effetti deleterii, e in proporzione la coscienza pubblica si rammollisce. Un decreto-legge per trasferire il servizio di tesoreria di Stato alla Banca Nazionale, emesso il 23 ottobre 1865 col n. 2586, e deferito alla Camera — si noti — anteriormente alla sua entrata in vigore, il 19 dicembre di quell'anno, fu dalla Camera, ancor gelosa dei suoi diritti, riprovato con 196 voti contro uno e quattro astenuti: lo stesso provvedimento, emanato col decreto-legge 10 dicembre 1894, n. 533, potette essere posto in vigore senza che le Camere ne avessero notizia. E mentre nel 1848 il Re Carlo Alberto, volendo *diminuire* l'imposta del sale, spingeva lo scrupolo costituzionale fino a riserbarsene facoltà inserendo nello Statuto il non necessario articolo 82, il decreto-legge del 21 febbraio 1894, n. 51, poteva impunemente *aumentare* insieme ad altre quella medesima imposta, quasi ad ammonire come sia necessario opporsi fin dai primi principii, e senza quartiere, senza discriminazione fra i casi piccoli e grandi, alle indefinitamente crescenti usurpazioni del decreto-legge. Imperocchè tale è il carattere di questo genere d'ordinanza, che basta consentirgli uno spiraglio, perchè dilaghi minacciando di tutto travolgere.

§ 155. — Concludiamo: la salute costituzionale è nello assoluto diniego di qualsiasi validità del decreto-legge fino a che non cessi d'essere tale per effetto della ratifica del Parlamento.

Se il giudice tien valido il decreto-legge in nome di una necessità che può esservi (come deciderà in seguito il Parlamento) e che ad ogni modo non è suo compito di prendere in considerazione, si va incontro ad inconvenienti e danni gravissimi. Indarno si ripeterà che il Governo non deve ricorrervi se non per vera, evidente, pubblica, dimostrabile e confessabile necessità: chè nel fatto esso rimarrebbe arbitro di addivenirvi sempre che il voglia, affidandosi alla forza che sopra una maggioranza amica non possono non spiegare i fatti da più tempo compiuti. Indarno si ripeterà che il Governo deve presentare « subito » il decreto legge alle Camere non potendosi il provvisorio estendere oltre il tempo che strettamente abbisogna; chè nel fatto, avendo intanto i decreti-legge una validità piena per quanto « provvisoria », nè l'Esecutivo sentirà alcuna spinta a presentarli senza indugi alle Camere, nè queste ne avranno alcuna a pronunziarsi prestamente in proposito. Così ha potuto avvenire che dei 66 decreti-legge emanati in Italia fra il 1848 e il 1889, sette non furono mai presentati alle Camere, ad onta della solenne promessa in essi contenuta; altri furono presentati con ritardi appena credibili; altri ancora non pervennero mai alla ratifica, nè il Governo curò d'insistere per ottenerla nelle successive sessioni. E intanto la validità « provvisoria » si estese per decenni e ventenni, e i cittadini si trovano obbligati indefinitamente a norme che non hanno base legale. Ove poi la Camera negasse la ratifica (il che è sempre possibile), il decreto-legge sarebbe sicuramente revocato dal Governo, ma rimarrebbero definitive, benchè senza base, le sentenze che frattanto avrà emanate il Potere giudiziario sull'assunto della pretesa validità « provvisoria ». Nel campo della giustizia civile avremmo allora, e proprio per opera dei giudici, irrimediabili offese ai diritti delle persone private; nel campo della giustizia penale, si renderebbe doveroso il rimedio delle grazie e delle amnistie, facendole apparire come strappate alla maestà del Re e vedovandole di quel sapore di spontaneità che ne costituisce il valore e la ragion d'essere.

Se invece il giudice sta ligio al suo dovere giuridico di

mantenere inviolato contro chiunque l'imperio della legge, si conciliano meravigliosamente gli uffici del Governo con quelli del Parlamento, la necessità della cosa pubblica coi diritti garantiti ai singoli, e il regime costituzionale rappresentativo fiorisce pei robusti rami qual tutela giuridica e politica delle libertà caramente acquistate. L'Esecutivo messo in guardia che i suoi ordini illegali non troveranno grazia presso i giudici, spiega la previdente vigilanza che pur deve esercitare, e si munisce in tempo di leggi che lo autorizzino ad emanare i decreti validi con o senza riserva di futura convalidazione. E dove la previdenza non abbia saputo estendersi, quando la necessità e l'urgenza lo premono realmente, esso ricorrerà, se lo crede, al decreto-legge, ma avrà allora interesse a presentarlo *subito* alle Camere, anche convocandole apposta se non sono riunite. E dove trattisi d'un decreto il quale pur sospendendo qualche legge non viola alcun diritto dei singoli, nessuno allora avrà veste per ricorrere al Potere giudiziario, onde il controllo giuridico rimarrà per sè stesso eliminato e starà solo in piedi il controllo politico delle Camere sui ministri. Dove invece trattisi di decreto che offenda un diritto civile o politico e si trovi fra mille che lo subiscono un solo individuo che ricorra al giudizio dei tribunali o sia tratto innanzi a questi dagli agenti dell'Esecutivo, non perciò il decreto cessa dall'aver di fronte agli altri l'efficacia che il Governo gli vorrà dare confidando nell'approvazione delle Camere; ma quando giunge il momento di proferire la sentenza su quell'unico e singolo caso dedotto nel giudizio, o nel frattempo è intervenuta la legge di ratifica, e poichè questa retroagisce *ex tunc*, il giudice l'applicherà rigettando l'azione o l'eccezione del privato; ovvero non è ancora intervenuta, ed ecco messa in giuoco la molla secreta che spinge il Governo a promuoverla nel più breve tempo possibile e prima che il giudizio pervenga al suo ultimo stadio o la sentenza diventi irrevocabile; o infine è intervenuto il rigetto della legge di ratifica, e allora il giudice non applicherà più il decreto-legge, che materialmente avrà cessato di esistere.

Così operando, può certo avvenire che il giudice assolva un cittadino mentre di lì a poco il Parlamento ratificherà il decreto-legge; ma che perciò? Qui non è solo da ripetere il noto assioma *in dubiis pro libertate*; è da riconoscere, invece, che il rispetto all'ordine giuridico imponeva appunto l'applicazione della legge esistente, non quella di una eventuale legge futura; mentre il vero e grave turbamento dell'ordine giuridico si avrebbe nella ipotesi opposta, di una condanna inflitta sulla base di un decreto che poco dopo il Parlamento dichiara ultroneo. Nè poi è da deplorare che in base ad uno stesso decreto alcune sentenze prima della ratifica assolvano i cittadini mentre altre sentenze dopo della ratifica li condannino; perocchè non è veramente *lo stesso decreto* di cui si fa una diversa applicazione, ma trattasi dell'applicazione di due leggi diverse: quella esistente all'emanazione del decreto-legge, e quella sostituita con la legge di ratifica.

Solo in questo modo, e senza bisogno d'architettare pericolose leggi sulla materia dei decreti-legge, l'Esecutivo non si trova impedito nelle sue movenze ma il Parlamento non si trova nemmeno posto in disparte, ed anzi diviene interesse dell'Esecutivo medesimo di convocarlo e sottoporgli in tempo utile i suoi provvedimenti *ultra vires*, come prova la stessa esperienza italiana in ordine al decreto-legge del 22 giugno 1899⁽¹⁾. Solo in questo modo, lo Stato è mantenuto sempre nel pieno ordine legale, pur rimanendo all'Esecutivo ogni desiderabile mezzo per difendere sè stesso e le minoranze pacifiche. Solo in questo modo, il Giudiziario corrisponderà davvero al suo nobile ufficio, che in regime assoluto potevasi ridurre al decidere fra il mio e il tuo, ma in regime costituzionale è eminentemente quello di stare guardia di tutti quanti i limiti di legge.

Nè poi è a temere che in tal guisa comportandosi, il Giudiziario impedisca al Governo di vivere e di operare come crede meglio pel pubblico bene. Una cosa è il governare sotto il controllo *politico* delle Camere, ed un'altra

* (1) V. § 762.

è il mantenere caso per caso l'osservanza dei limiti di legge. Quando il giudice adempie il suo debito di negare applicazione ad un decreto illegale, esso non pronunzia che per la sola controversia dedotta in giudizio, senza minimamente annullare il decreto in confronto del pubblico: nè si erige al di sopra del Governo, ma al di sopra di una volontà che si spaccia per legale e legittima senza esserlo. Noi abbiamo veduto in Italia il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, con ben più sano e giusto criterio di ciò che è il senso del limite in regime costituzionale, adempiere serenamente il proprio ufficio senza alcun pensiero dell'ufficio che spetta al Governo. Libero è l'Esecutivo (quei consessi hanno fatto intendere più volte) di compiere sotto la sua responsabilità *politica* tutto ciò che stima necessario, ma non venga a chiedere a noi la complicità di legalizzare i suoi atti illegali; questa legalizzazione sarebbe contraria al nostro compito, al nostro debito giuridico; inutile alla sua libertà d'azione; esiziale al sentimento della legalità che noi dobbiamo favorire, non già distruggere nel popolo! Se l'Esecutivo è istituito per governare, il Giudiziario è istituito per mantenere l'imperio delle leggi: se i ministri provvedono al pubblico bene sotto riserva dell'approvazione delle Camere, i giudici debbono rendere sentenze e non rendere servigi.

Nel commento dell'art. 68 noi esamineremo più dappresso fino a qual punto questi concetti hanno trovato seguito nelle nostre corti di giustizia. Qui diremo soltanto, che la validità dei decreti-legge non può essere quistionata innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato, perchè la legge di sua istituzione le vieta di conoscere degli « atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del suo potere politico ». E così essa riconobbe nella decisione 18 maggio 1895 sul ricorso Benigno Crespi ed altri.

§ 156. — Ci rimane a parlare del *contenuto* dei decreti-legge, ed anche da queste nuove indagini vedremo ribadito il pericolo d'ammettere la validità provvisoria dei decreti-legge, qualunque possa mai esserne il motivo o lo scopo.

Dire in quali materie possa vedersi nascere il decreto-legge, non è possibile; perciocchè qualunque materia è capace di offrire il destro alle usurpazioni dell'Esecutivo, tutte le volte che al costui volere si opponga l'esistenza formale di una legge. Solo per comodo di trattazione noi distingueremo i decreti-legge dal punto di vista del contenuto in tre categorie, secondo che concernono la materia finanziaria, il mantenimento dell'ordine pubblico, o il resto della legislazione in genere. E richiamiamo l'attenzione su questo punto importantissimo, che ogni decreto-legge, qualunque ne sia il contenuto, costituisce violazione degli articoli 3 e 6 dello Statuto; inoltre ciascuno di essi, a seconda del proprio contenuto, viola ancora uno o più altri articoli o dello Statuto stesso o di altre leggi, o di questo e di quelle in una volta.

§ 157. — In ciò che attiene alla finanza, si possono immaginare quattro ipotesi di decreto-legge: secondo che pongono in esercizio bilanci non approvati collettivamente dal Re e dalle due Camere, o dispongono nuove spese, o rinunziano ad entrare prescritte dalla legge, o infine stabiliscono nuove tasse o imposte per procurare altri cespiti alla cosa pubblica. Quanto al rinunziare ad una spesa, non è determinazione che richieda l'emanazione di un decreto-legge: ma è provvedimento negativo e discrezionale, che solo pone in essere la responsabilità politica dell'Esecutivo di fronte alle Camere.

a) Sotto l'articolo 10 dello Statuto noi tratteremo della legge di bilancio e delle sua singolare importanza costituzionale e politica. Qui basta richiamare che un bilancio può far difetto per tre cause: o perchè il Parlamento non ha trovato il tempo d'approvarlo, o perchè non si è trovato convocato all'epoca in cui avrebbe dovuto approvarlo, o perchè non ha voluto approvarlo. Ebbene, in nessuno di questi casi è da ammettere la legalità in un decreto-legge.

Se le Camere non approvarono per difetto di tempo, non manca a ciò il rimedio legale, ossia la richiesta e la concessione dell'esercizio provvisorio, come del resto si è

fatto costantemente ed anche troppo spesso in Italia (§ 204). Se invece non potettero approvarlo perchè chiuse dall'Esecutivo durante il periodo in cui l'approvazione deve compiersi, il Governo è in colpa grave, non potendosi ammettere ch'esso adoperi l'incontestata facoltà sua di sospendere le sessioni, allo scopo di trarne una giustificazione per emettere decreti-legge. L'una prerogativa costituzionale non può estendersi fino ad annullarne un'altra; e qui anzi si appalesa il più grave pericolo dei decreti-legge, quello cioè che possano servire a svincolare il Governo dall'obbligo della periodica convocazione delle Camere. Se infine il Parlamento non approva un bilancio come estrema difesa contro l'Esecutivo, ne nasce un conflitto di forze, in cui vincerà chi è più forte; ma non per questo l'Esecutivo uscirà meno dall'ordine legale, se in luogo di sottomettersi entrerà nella via della resistenza ad ogni costo.

Ricordiamo che nel 1843 il Governo spagnolo, in uno slancio di lealtà costituzionale che oggi sarebbe chiamata ingenuità o debolezza, pubblicava una notificazione per invitare i cittadini a pagare le imposte, pur avvertendo che per non essere stato approvato in tempo il bilancio dalle Cortes, i contribuenti non avevano alcun obbligo di pagare.

Tipico è in questa materia il caso prussiano del 1862-66. Avendo la Camera detratto dal progetto di bilancio le maggiori spese militari a cui essa era contraria, il Governo ritirò dalla Camera l'intero progetto, lo presentò all'altra Assemblea la quale per la sua composizione più ligia all'Esecutivo si affrettò ad approvarlo, e con decreto regio lo pose in esercizio. Malgrado le proteste della Camera elettiva, la medesima illegalità si produsse per altri tre bilanci posteriori; fino a che il Governo, rafforzato dal trionfo della sua politica sui campi di Sadowa, ritornò alla diretta rappresentanza del popolo confessando l'illegalità commessa, e ne ottenne la ratifica. Viceversa nel Chili, in gennaio 1891, lo scoppio della guerra civile contro il presidente Balmeceña fu determinato precisamente dall'ordine suo di riscuotere le imposte ad onta del voto contrario del Parlamento.

In Piemonte può ricordarsi che il bilancio fu esercitato senza autorizzazione legislativa per poco meno di due mesi, dal dicembre 1849 al gennaio 1850.

b) Al § 207 noi vedremo che la legge del bilancio, specializzando i varî capitoli della spesa, pone in ciascuno di essi un limite massimo che il Governo non può legalmente oltrepassare. Oltrepassandolo con un decreto-legge, esso dunque viola la legge del bilancio e dà vita ad un atto illegale. Notisi però: in questo caso il decreto-legge non offende un diritto subiettivo del contribuente, e perciò manca la possibilità del controllo giudiziario, del richiamo al giudice contro il decreto-legge; onde non resta che il controllo del Parlamento, esercitantesi da un lato con la legge di ratifica per ristabilire l'equilibrio del bilancio, dall'altro coi mezzi di sindacato politico sui ministri.

Una buona legislazione, che faccia tesoro delle esperienze accumulate, deve antivedere e riempire progressivamente le proprie lacune anche in questo campo, ed organizzando un sistema di eventuali decreti legislativi e rafforzando progressivamente l'ordinamento del bilancio ed i controlli su di esso, di altrettanto ricacciare sempre più indietro la necessità di ricorrere al decreto-legge. Tale infatti — è gradito riconoscerlo — fu lo sviluppo della legislazione italiana: sebbene rimanga sempre la possibilità legale delle maggiori spese non autorizzate dal Parlamento, dopochè la legge 11 luglio 1889, n. 6216, permise di rimandare all'epoca dell'approvazione del conto consuntivo la regolarizzazione posteriore e quindi inutile delle maggiori spese eseguite in corso di bilancio.

c) Rinunciare a un'entrata, significa alterare il faticoso equilibrio del bilancio e rendere necessaria o la diminuzione delle dotazioni assegnate dal Parlamento ai varii servizi pubblici, o piuttosto mettersi all'ingrata ricerca d'altri cespiti corrispondenti. Significa, ad ogni modo, sospendere l'esecuzione delle leggi o dispensarne. Non è dunque l'Esecutivo, ma il Parlamento, che ha potere di abbuonare le quote delle imposte o di certe imposte in un dato territorio o per tutto il territorio, se ragioni di convenienza

politica lo esigono o l'impongono. Dunque anche in questa materia il decreto-legge è illegale : esempio, il regio decreto 2 novembre 1887, n. 5029; e tanto più da censurarsi, in quanto non è necessario. Invero, il Governo potrebbe ugualmente raggiungere lo scopo senza far pompa di dispregio per la legalità, col semplice prescrivere agli agenti finanziarii di non richiedere il pagamento dovuto dai cittadini o di non affrettare gli atti esecutivi a carico dei morosi, fino a che il Parlamento, interpellato al riguardo, non dichiarì con apposita legge l'abbuono delle imposte o delle quote dovute.

d) Di gravità ben maggiore è il caso inverso, della imposizione di nuovi tributi per mezzo di decreto-legge.

Noi vedremo all'articolo 30, l'importanza massima del principio costituzionale per cui nessuna imposta può essere stabilita se non con atto del Parlamento, e la tenace difesa di questo principio ci apparirà allora, quale è, uno dei più splendidi titoli di gloria del popolo anglosassone. Fu per punire un Ministro colpevole d'aver prelevato balzelli non consentiti dalla rappresentanza nazionale, ch'ebbe la sua prima applicazione, a carico di Lord Latimer nel 1376, il diritto d'accusa della Camera dei Comuni alla sbarra della Camera dei Lordi. E Guglielmo Hampden, che nel 1638 si lasciò condannare anzichè pagare venti scellini di quota impostagli per decreto-legge, fece per la grandezza della sua patria assai più che molti capitani vittoriosi e molti Principi sul campo di battaglia.

Tolta oggidì in mezzo a quel libero popolo anche l'ipotesi dei decreti-legge, in questa come in altre materie, noi troviamo tuttavia in altri paesi e in tempi assai più prossimi altri esempi che dimostrano quanto sia geloso il diritto del cittadino di non essere chiamato a carichi finanziari senza il preventivo consenso dei suoi deputati. Nel 1821 in Ungheria si levavano tributi in virtù di decreti regi, ma la forte popolazione magiara seppe resistere, e si trovarono autorità locali che protestarono per l'incostituzionalità del provvedimento, e autorità giudiziarie che non vollero mettere in accusa gl'imputati di resistenza alla incostituzionale ordinanza del Principe.

Ma noi in Italia abbiamo visto e sopportato anche i decreti-legge di questo genere, e citiamo ad esempio il regio decreto 21 febbraio 1894, n. 51.

§ 158. — Fermiamoci un istante sopra una forma tipica di decreto-legge per imposizione di tributi: il così detto « catenaccio »¹.

Suppongasì l'opportunità economica o fiscale di elevare i dazi d'entrata di certe merci o le tasse di fabbricazione di certi prodotti. Se a tale uopo si dovesse seguire la via legale del progetto di legge da discutersi ed approvare nelle due Camere, è certo che gl'importatori o rispettivamente i fabbricanti, posti sull'avviso, non mancherebbero d'importare o fabbricare una quantità di merci assai superiore ai bisogni del consumo ordinario, per poi poterle vendere a prezzo più alto, approvata che sia la legge di aumento del dazio. In tal guisa i consumatori pagherebbero bensì la differenza, ma questa, lungi dal profittare all'erario, andrebbe a beneficio dei privati speculatori. Ecco dunque, si dice, l'impossibilità pratica di fare a meno del decreto-legge il quale applichi all'impensata il nuovo dazio, quasi l'improvviso chiudersi d'una porta — donde il suo nomignolo di « catenaccio ».

Ebbene, questa impossibilità pratica non esiste: il decreto-legge può essere evitato anche in questo campo; e lo provano gli esempi d'altri paesi, ed anche certi esempi nostri, dimenticati troppo presto ed a torto.

In Inghilterra il cancelliere dello Scacchiere, quando voglia addivenire ad un catenaccio, si presenta alla Camera dei Comuni e domanda che questa si formi in Comitato segreto, come del resto egli richiede periodicamente durante tutto il corso della sessione per esaminare a parte a parte i vari capitoli del bilancio. In Comitato, il ministro espone il suo progetto; e se questo è approvato lo fa mettere in esecuzione il giorno stesso, avvertendone per

¹ V. in particolare SCOPELLITI. *I decreti-legge di catenaccio*. Torino. Roux e Frassati. 1897.

telegrafo le dogane, con la piena certezza morale che la Camera, quando ha approvato in Comitato, approverà pure nelle tre letture pubbliche, e dopo che la Camera avrà approvato, i Lordi vi consentiranno a loro volta. Nondimeno, di cotesti pagamenti provvisori si tiene contabilità a parte negli uffici finanziari, allo scopo di potere restituire agli importatori o fabbricanti il dippiù pagato, nel caso che il Parlamento finisca o col respingere o col diminuire il balzello. Che se invece la legge lo inasprisca ancora dippiù, si chiamano gl'importatori o fabbricanti a pagare la differenza. Quindi in Inghilterra si seguono i seguenti principi: catenaccio soltanto a Parlamento aperto, preliminare approvazione esplicita della Camera in Comitato segreto, effetto retroattivo della legge di catenaccio.

In Francia, in Belgio, in Germania e nella Svizzera i Parlamenti si sono anche proposti il problema novissimo, sorto dopochè le dogane hanno incominciato a prendere un maggior posto nel sistema finanziario dei popoli moderni, e lo hanno definito col sistema delle delegazioni legislative. In questi Stati è dunque *la legge* che determina in quali casi e per quali prodotti e con quali effetti e garantigie l'Esecutivo può elevare improvvisamente le tariffe.

In Italia stessa abbiamo esempî meritevoli di elogio: nè parliamo dei tempi oggimai lontani, in cui si elevavano questi dazi e diritti con leggi esaminate e votate alla maniera ordinaria, da entrare in vigore alcun tempo dopo e fino a sei mesi dopo della loro pubblicazione.

Nel 25 novembre 1885 il ministro Magliani presentava alla Camera due separati progetti di legge: il primo, per diminuire certe imposte ed aggravarne in compenso certe altre; il secondo, per autorizzare il Governo a mettere in esecuzione i divisati accrescimenti e sgravi fin dal dì successivo, 26, e per tre mesi, in attesa della meditata approvazione del primo. E per l'uno il ministro si rimetteva alla regolare e lenta procedura ordinaria, per l'altro chiedeva invece l'urgenza, avendo già dato ordini telegrafici alle dogane di esigere tosto i nuovi dazi o di richiedere corrispondenti garanzie. Infatti, dopo una discussione vivace

ed anche confusa, l'assemblea entrò nell'ordine d'idee del Governo; e così, senza aversi alcun decreto-legge, si ebbe il *catenaccio*, per effetto della legge provvisoria pubblicata il 29 dello stesso mese col n. 3497. Similmente si condusse il ministro Grimaldi nel gennaio 1891, presentando alla Camera due disegni di legge, l'uno per aumenti definitivi, l'altro per gli stessi aumenti provvisori e imminenti; ma l'assemblea nella memoranda seduta del 31 gennaio 1891 deliberò di non passare alla discussione degli articoli della legge di *catenaccio*, onde gli ordini telegrafici furono telegraficamente revocati: ma i dazi già riscossi in più, non vennero restituiti, perocchè (si disse) gl'importatori se ne erano già rivalsi sopra i consumatori, la restituzione sarebbe stata un premio a quelli, non un reintegro a questi ultimi.

Analogo esempio diede l'on. Luzzatti alcuni anni dopo, e sebbene allora non si trattasse propriamente di un *catenaccio* finanziario, giova tuttavia ricordare la cosa, a testimonianza che il regime costituzionale non è, come si reputa, impotente a piegarsi anche alle esigenze improvvise. L'illustre ministro aveva riconosciuto assai prossimo lo sfacelo del Banco di Napoli, e sentiva di doverne lealmente avvertire al paese. Ma come far ciò senza apprestare in pari tempo gli opportuni rimedi che avessero impedito il panico del gravissimo annunzio? e come apprestare questi rimedi se non con decreto-legge? Egli dunque controfirmò i quattro decreti-legge del 6 dicembre 1896, nn. 517-20 e li fece pubblicare la sera medesima, ma essi avrebbero dovuto entrare in vigore solamente col 1° gennaio; e nel dì seguente, 7 dicembre, li annunziò alla Camera, presentando ad un tempo e il progetto di legge per la loro ratifica e quello per la loro provvisoria applicazione in pendenza della ratifica. In tal modo, gl'interessati ricevevano assicurazione che la crisi sarebbe stata vinta, ma la Camera era messa in condizione di dire immediatamente, e prima dell'esecuzione dei decreti-legge, se consentiva nelle proposte del Governo, o se ne preferiva altre di diverso genere. Le assemblee, infatti, approvarono

la legge provvisoria ; anzi, essendo occorso a ciò un maggior tempo prolungatosi fino al 15 gennaio, il ministro rimandò d'altrettanto l'entrata in vigore dei decreti-legge. Così il Banco fu salvo e l'arma delle ordinanze fu adoperata in tutto ciò che può avere di buono, evitandosi ogni offesa all'ordine giuridico.

Ma più tardi non si ebbero più di codesti scrupoli, e i catenacci si susseguirono nella forma brutale del decreto-legge immediatamente eseguibile, e con assai tardive ratifiche ; e nel pubblico si fece strada il convincimento che almeno in questa materia i decreti-legge sono inevitabili. Al ministro Grimaldi era stato persino mosso appunto, nella Camera, per la sua leale condotta : sostenendosi che avrebbe dovuto provvedere per decreti-legge, e non presentare un disegno di catenaccio al Parlamento, perocchè in quella maniera la responsabilità sarebbe rimasta integra nel Governo, in quest'altra sarebbe stata addossata alla Camera !

Da quanto abbiamo esposto, emerge che anche per questi casi può benissimo evitarsi il decreto-legge, istituendo opportune delegazioni legislative. Ad ogni modo, se il Giudiziario si attenesse al principio costituzionale di non dare applicazione che alle leggi, nulla occorrerebbe innovare nemmeno in questa materia. Il Governo emanerebbe il catenaccio, e lo farebbe eseguire : l'importatore o fabbricante che prevedesse la ratifica parlamentare, pagherebbe il maggior dazio senza proteste ; quegli che intendesse litigare, si richiamerebbe alla giustizia ; e allora l'Esecutivo, ben sapendo che il giudice non applica se non la legge, si troverebbe costretto a ricorrere senza indugio al Parlamento per averne la ratifica innanzi che il giudice pervenisse all'istante di dover pronunciare la sua sentenza irrevocabile. Invece col criterio che oggi impera in Italia, l'Esecutivo ha piena balia di violare l'art. 6 dello Statuto per la forma, e l'art. 30 dello Statuto stesso e le leggi finanziarie per la sostanza, danneggiando, senza averne potestà, gl'importatori o fabbricanti che si trovano impegnati con contratti anteriori al nuovo dazio.

§ **159.** — Pel ristabilimento e la tutela dell'ordine pubblico nelle eventualità di eccezionali perturbazioni, si ricorre alla proclamazione dello stato d'assedio; ed è opinione prevalente nelle sfere degli alti corpi del nostro Stato che siffatto provvedimento risulti autorizzato dal diritto di guerra che l'articolo 5 dello Statuto conferisce al Re, per la qual cosa i decreti di stato d'assedio non portano la promessa finale della loro presentazione al Parlamento.

Ma noi esponemmo nel § 114 le gravi ragioni che fanno riconoscere anche in essi i caratteri specifici del decreto-legge, e mostrammo come la materia dovrebbe essere disciplinata con più castigato omaggio alle esigenze dello stato giuridico. Qui basta pertanto richiamare il già detto, allo scopo di rendere compiuta la presente disamina.

§ **160.** — In tutta la rimanente massa non crediamo possibile altra distinzione, se non quella fra i decreti-legge che emanano provvedimenti temporanei, e i decreti-legge che emanano nuove o stabili regole giuridiche.

Poichè questa eccezionale facoltà si vuol giustificare con motivi di necessità ed urgenza, è chiaro che siffatti motivi sarebbero sostenibili (in ipotesi) soltanto finchè trattasi di provvedere in casi concreti e singoli pei quali non sia possibile attendere la convocazione delle Camere. Resta in ogni modo a vedere se i casi impreveduti siano anche imprevedibili, sino al punto da non poterli disciplinare con una legge preventiva, o da farsi una volta per sempre, o da farsi di volta in volta in prossimità dei periodi di silenzio delle Camere.

Ma è certo che quei motivi di necessità ed urgenza non si possono del pari addurre allorchè trattasi, non di prendere provvedimenti singoli e transitorii, bensì di dettar norme generali, in luogo e vece delle leggi-norma esistenti. Mutare la legislazione sopra una data materia può essere questione di opportunità o convenienza, non mai d'urgenza o necessità così forte che l'Esecutivo debba addivenirvi di suo moto proprio. Quale improvviso e imprevedibile pericolo può mai sorgere da una legge-norma al punto da doverla

sostituire con necessità fulminea ? potrà in questi casi tornar comodo all'Esecutivo d'evitare le noie d'una lunga discussione nelle Camere, o il pericolo d'emendamenti sgraditi, o la eventualità d'accordi e transazioni con gli oppositori; ma la comodità e l'opportunità non possono elevarsi a diritto, e meno che mai a quel diritto di necessità a cui si suol fare appello per sostenere la legalità dei decreti-legge. Ciò che al Governo sembra tanto utile e tanto perfetto da non dovere essere ritardato o sciupato dalle discussioni parlamentari, può non sembrare nè perfetto nè utile alle Camere: e sono precisamente queste, non quello, che hanno titolo a giudicarne.

Art. 7.**Il Re solo sanziona le leggi e le promulga.**

SOMMARIO.

Sanzione delle leggi.

§ 161. Definizione. — § 162. Per quali motivi spetta al Re. — § 163. Suoi caratteri comuni con l'approvazione delle Camere. — § 164. Può essere rifiutata. — § 165. È inscindibile. — § 166. Come è data.

Promulgazione.

§ 167. Forma e valore della promulgazione. — § 168. Tempo massimo in cui deve seguire.

Pubblicazione.

§ 169. Forma e valore della pubblicazione. — § 170. Entrata in vigore delle leggi.

Sanzione delle leggi.

§ 161. — La legge nel senso formale è l'opera collettiva del Re e delle due Camere: non vi è legge, se non quando le volontà libere di questi tre fattori s'incontrano sopra un medesimo obbietto. Ora, la dichiarazione di volontà legislativa, se trattasi dell'una o dell'altra Camera si dice « approvazione » — se invece trattasi del Re, si dice « sanzione ». La sanzione può definirsi come l'approvazione che dà il Re a un progetto di legge. E che ciò sia e non altro, è fatto palese dal nome di *Royal Assent*, consenso regio, ch'essa porta in Inghilterra: e per noi Italiani si può anche desumere dall'articolo 56 dello Statuto, ove a contrapposto e delle approvazioni parlamentari e della sanzione reale, si parla dell'eventuale rigetto da parte di uno qualsiasi dei *tre* membri o fattori costitutivi del Parlamento.

La sanzione però ha questo carattere specifico, che mentre il progetto di legge può essere approvato in primo luogo

indifferentemente dall'una o dall'altra Camera (salve le eccezioni di cui parleremo all'articolo 10) esso perviene alla approvazione regia sempre *dopo* che entrambe le Camere già lo abbiano da loro parte approvato: (articolo 55 dello Statuto). Ed è appunto per far risaltare questo carattere, che l'approvazione del principe ha ricevuto un nome particolare. Invero, « sanzione » nel suo significato proprio è quella parte di una legge, che determina le conseguenze giuridiche della eventuale inosservanza o trasgressione di essa e che perciò ne assicura il rispetto: donde la distinzione fra sanzioni civili e sanzioni penali a seconda che reintegrano danni, o puniscono reati. Per analogia, e poichè l'approvazione regia, sopraggiungendo ultima fra le tre approvazioni necessarie, perfeziona la legge e determina il preciso momento giuridico in cui il semplice *progetto di legge* diventa *legge*, si è venuti a dare all'approvazione del Re il nome stesso di « sanzione ».

Questa disposizione dunque significa, che il Re non pure ha diritto di partecipare alla formazione d'ogni legge, ma che la sua approvazione interviene per ultima, inguisachè solo con la sua adesione il progetto diviene legge. Laonde nè una sola Camera nè le due Camere d'accordo, possono senza di lui fare una legge.

L'articolo che ora commentiamo, non è che la traduzione letterale dell'articolo 22 della Carta francese del 1814, divenuto poi 18 della costituzione francese del 1830: e fu approvato all'unanimità e senza alcuna osservazione dal Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848 (§ 8), che lo iscrisse dapprima al n. 3 degli articoli del Proclama pubblicato li 8 febbraio, e poscia lo riprodusse senz'altro nel testo definitivo dello Statuto. La parola « solo » anche qui, come in testa dell'articolo 5, va intesa in contrapposto al « collettivamente » dell'articolo 3: non già nel senso che il Reggente non possa sanzionare le leggi quando esso tien luogo del Re, o che il Re non possa delegare la sanzione al Luogotenente generale del Regno, o che la sanzione non sia compresa, al pari di qualsiasi altro atto regio, nella responsabilità politica dei ministri.

§ 162. — Ma per qual motivo la sanzione appartiene al Re — o, in altri termini, per qual motivo l'approvazione del Re deve sempre sopraggiungere per ultima?

Molti scrittori tedeschi risolvono il quesito attribuendo all'approvazione regia un preponderante valore giuridico. Bisogna distinguere, essi dicono, fra il *contenuto* e il *comando* della legge. Ciò che le due Camere fanno, è solo di determinare il contenuto; allo stesso modo che potrebbe determinarlo una commissione o consulta di tecnici o di giuristi. Invece, la dichiarazione che un dato testo ha forza giuridica per tutti obbligatoria, la trasformazione del contenuto in legge, l'emanazione della legge, è competenza esclusiva del Re; perciocchè il Re solo può volere in nome dello Stato, sebbene poi egli non possa volere se non quel che vogliono anche le due Camere. Indi la conseguenza naturale, che la sanzione non intervenga se non *dopo* la determinazione del contenuto della legge.

Noi siamo con quelli che respingono questo singolare modo di credere. Questa è teoria assolutistica, poichè pretende riconoscere la sovranità nel Re costituzionale, contrariamente ad ogni base e presupposto del moderno regime libero. Poteva aver corso legale al XIV secolo, quando i giuristi inglesi dicevano « le roy fist les leis par assent des Pares et de la Commune », ma ai dì nostri è insostenibile. Le Camere non dichiarano soltanto di volere il contenuto, sibbene dichiarano anche di volere che quel contenuto sia legge; non costituiscono soltanto un limite alla potestà di volere del Re, ma cooperano alla funzione legislativa in pari grado con questo: esse partecipano e alla fissazione del contenuto e alla dichiarazione del comando, senza di che non si distinguerebbe dalle Consulte di Stato e dalle Commissioni esistenti anche nelle monarchie assolute. E inversamente, la sanzione reale non è solo dichiarazione di volere che un dato testo abbia forza di legge, ma è pure dichiarazione di volere come legge quel dato testo e non un altro. Anche in repubblica si può avere l'intervento del capo dello Stato nella formazione delle leggi, e tuttavia nessuno sosterrà che in repubblica il capo dello

Stato sia l'unico depositario della potestà di volere in nome dello Stato. Del resto, l'articolo 3 dello Statuto affida il potere legislativo al Re e alle due Camere « collettivamente » e ciò per noi risolve la questione.

La risposta al quesito che ora ci occupa, vuol essere ben diversa. E innanzi tutto, vi è una ragione storica.

Finchè in Inghilterra la Corona rimase unica fonte della funzione legislativa, i Comuni (come già dicemmo) non potevano che rivolgere petizioni o suppliche al Re, ond'egli si piacesse di adoperare in un certo senso anzichè in un altro, il suo esclusivo diritto di fare e correggere le leggi. La sanzione, in quel periodo, fu veramente l'unico atto creativo di queste ultime. Più tardi le Camere assorsero alla potenza moderna, si arrogarono di votare il testo preciso e compiuto delle leggi nuove, imposero alla Corona di approvare o di rigettare immediatamente i progetti ad essa presentati. Ma questi rimasero pur sempre atti concordati fra le due Camere, e da essi offerti alla considerazione della Corona; quindi rimase immutato, almeno nella apparenza, il principio che la Corona inglese non inizia mai una legge (§ 192), e solo attende che i progetti votati dalle due Camere per loro iniziativa le vengano sottoposti. E gli altri Stati costituzionali, prendendo modello in ogni parte dall'Inghilterra, ne seguirono l'esempio anche in ordine alla sanzione.

Vi è in secondo luogo una ragione d'opportunità, per la quale ciò che in Inghilterra si era determinato in virtù di un mero processo storico, si è poi chiarito come intrinsecamente preferibile. Noi vedremo fra poco, che ogni legge dev'essere pubblicata, e che per essere pubblicata deve prima esserne autenticamente determinato il testo quale risulta dalle tre separate e pur concorrenti approvazioni delle due Camere e del Re. Questa operazione intermedia, che si chiama promulgazione, è di spettanza del Re, depositario del potere esecutivo. Pertanto il Re a fronte di ogni progetto di legge è investito di due distinti uffici: approvarlo per sua parte, se crede — constatarne il testo approvato da lui e da ciascuna delle due Camere. Ora, se

questi due uffici regi fossero distinti anche pel tempo, si andrebbe incontro a inconvenienti e pericoli. Supponiamo che il Re come parte del Legislativo sanzionasse prima della approvazione delle Camere: queste approverebbero più tardi; il Re dovrebbe allora intervenire una seconda volta come Potere Esecutivo per determinare il testo autentico della legge da pubblicarsi; ma nel frattempo egli potrebbe aver mutato pensiero, potrebbe non più reputare consona al pubblico interesse una legge ancorchè da lui stesso proposta o sanzionata alcun tempo prima — nè il caso è assurdo, se si rammenta che nel 1807 il Presidente Jefferson si rifiutò di approvare un trattato dopo che il Senato Americano lo aveva integralmente approvato sopra la sua stessa proposta — e se si pensa ai casi assai analoghi, avvenuti in Italia a proposito delle convenzioni concluse con la Bolivia e col Messico (§ 164). In tal caso l'*Esecutivo* si ricuserebbe a compiere un obbligo suo, frustrando la volontà del *Legislativo*. Egli è dunque per evitare questo pericolo, che le due funzioni del capo dello Stato si fanno coincidere pel tempo, ossia si ritarda l'intervento dell'approvazione regia sino al momento in cui deve intervenire la promulgazione; in guisa che, ricusandosi il Principe alla nuova legge, si abbia un diniego di sanzione, che è legale esercizio di potestà legislativa, e non un diniego di promulgazione, che sarebbe illegale rifiuto d'eseguire la volontà dell'organo legiferante.

In codesto modo di vedere ci confortano due osservazioni. L'una è che in Germania, non avendo l'Imperatore tedesco il diritto di sanzione ma solo quello di promulgazione, si è sentito il bisogno scientifico di trasferire dal momento della sanzione a quello della promulgazione il carattere di giudizio sulla costituzionalità formale delle leggi, in maniera che l'Imperatore, se non ha mezzo d'opporvi ad una legge nuova con una facoltà diretta, possa indirettamente opporvisi col ricusarne la promulgazione. L'altra è che le costituzioni americane, dopo aver consentito al capo dell'Esecutivo il *veto* sulle leggi e alle due Camere la potestà d'annullare questo *veto* per mezzo di

una nuova votazione, hanno provato il bisogno di togliere in tal caso all'Esecutivo la competenza *esecutiva* di promulgare la legge, affidandola eccezionalmente ai presidenti stessi delle due Camere. Dunque è la possibilità d'un contrario giudizio al momento della promulgazione, ciò che fa opportunamente rinviare per ultima la sanzione od approvazione del capo dello Stato.

§ 163. — L'identità fra sanzione regia ed approvazione delle Camere si appalesa chiara per quattro caratteri che son comuni all'una e alle altre: tutti i progetti debbono esservi sottoposti — può venire liberamente conferita o negata — se conferita, investe l'intero progetto inscindibilmente — quando è conferita non può più ritirarsi.

In primo luogo, non vi è progetto che possa divenire legge senza la sanzione, come non vi è progetto che possa divenir legge senza l'approvazione dell'assemblea elettiva e di quella vitalizia. Persino un disegno iniziato dal Re per mezzo dei suoi ministri ed approvato senza alcuna modificazione, e poniamo pure in un solo e medesimo giorno dai due rami del Parlamento, perfino un disegno d'approvazione o convalidazione o ratifica di atti del Governo, deve riportare ancora la sanzione regia: alla stessa guisa che i disegni iniziati da una Camera debbono essere sottoposti in essa al voto finale, quando anche nessuno abbia chiesta la parola per proporre l'emenda o il rigetto.

Questa necessità della sanzione anche in casi tanto estremi, parrebbe dar ragione a coloro che secondo la teoria esaminata nel precedente paragrafo attribuiscono alla sanzione regia il carattere di vero e solo atto legislativo: ma poichè la stessa necessità esiste anche per l'approvazione in ciascuna Camera, non è possibile dedurne alcuna forza e virtù speciale per la sanzione regia. Piuttosto se ne può dedurre come sia strana l'opinione di quegli altri che, sulle tracce di Berriat Saint-Prix, il commentatore della costituzione francese del 1830, criticano il diritto di sanzione come un duplicato (possedendo il Re già il diritto d'iniziativa), senza badare che anche il Senato e la

Camera posseggono cumulativamente e il diritto d'iniziativa e quello d'approvazione.

In secondo luogo, allo stesso modo che l'approvazione delle due Camere è libera, ma una volta data e constatata è irrevocabile, così pure la sanzione è un atto libero del Re, ma quando egli l'abbia data e dichiarata non può poi più ritrarla (§ 162). Questo principio, per quanto si riferisce alle assemblee, deriva dal concetto che ogni deliberazione sopra un progetto di legge costituisce un impegno con l'altra Camera e col Re, e dentro il termine della Sessione spetta a questi di perfezionarla accedendovi o di annullarla ricusandosi. Per quanto riflette la Corona, deriva dal fatto che il disegno di legge col ricevere la sanzione regia si perfeziona e diviene legge, e questa non può più essere modificata che da un'altra legge.

§ 164. — In terzo luogo, allo stesso modo che le Camere non sono tenute ad approvare necessariamente qualsiasi proposta venga loro offerta, così pure il Re non è tenuto a concedere in ogni caso la sanzione, ma può anche ricusarla. Chiaro è in proposito lo Statuto nostro, quando nell'articolo 56 vieta l'immediata ripresentazione d'un progetto di legge « rigettato da uno dei *tre* poteri legislativi ». Tuttavia, poichè i disegni di legge approvati dalle due Camere ricevono sistematicamente la sanzione e non si udì mai in Piemonte o in Italia che il Re l'avesse negata, l'impressione comune è che il Re abbia perduto in pratica il diritto di negarla, onde si vorrebbe ridurre la sanzione ad una pura e semplice formalità.

Anche in Inghilterra, se la regina Elisabetta potè in un sol giorno ricusare la sanzione di 48 *bills* sopra 91, e se con pari larghezza usarono dello stesso diritto i suoi antecessori e successori — dal 1707 in poi, pressochè da due secoli, nessun altro *bill* ha sollevato quivi l'opposizione regia.

Il vero è che la sanzione, nè costituisce l'unico atto « legislativo », come sostiene la dottrina assolutistica da noi esaminata nel § 162, nè costituisce una vacua forma-

lità sopravvivate per tradizioni storiche, secondo si crede più comunemente. Il diritto di rifiutare la sanzione alle leggi non si è smarrito per desuetudine, ma si è semplicemente spostato, per esercitarsi in altra guisa meno appariscente e più comoda. Quando il Re non crede di dover concedere l'augusta sanzione, ai dì nostri non ha punto necessità di attendere che il progetto di legge gli venga presentato con l'enorme appoggio morale del voto favorevole delle due Camere, per esprimere allora clamorosamente la sua disapprovazione: mentre per mezzo dei suoi ministri, che partecipano incessantemente ai lavori delle due assemblee e ne dirigono la maggioranza, può indirettamente ottenere il rigetto o l'emenda dei progetti di legge nel corso stesso dei molteplici stadii parlamentari. Soccorrono a ciò poteri legali e mezzi d'influenza politica. I primi consistono nella proroga della sessione, per prender tempo e indurre a diversi consigli — nella chiusura di essa, per far decadere tutti i progetti in corso — nello scioglimento della Camera elettiva, per appellarsi al paese — nella nomina di tanti nuovi senatori da spostare la maggioranza che siasi determinata in Senato contro le mire del Governo. Gli altri consistono nel guidare gli amici del Governo — prima nell'una e poi nell'altra Camera — a negare la presa in considerazione d'un dato progetto di legge, a combatterlo negli Uffici, ad eleggere una Commissione contraria, a ritardarne l'iscrizione all'ordine del giorno, a sospenderne la discussione, a rinviarlo in Commissione per ulteriori studii, ad emendarlo negli articoli, a respingerlo nel voto definitivo. E se nel corso parlamentare d'un dato progetto il Re avvertisse di non poterlo a suo tempo sanzionare, egli richiederebbe *allora* ai suoi ministri di opporsi al progresso del progetto medesimo (anche mutando, ove occorra, i ministri inetti o impotenti a dirigere la maggioranza parlamentare), ma non attenderebbe i fatti compiuti. Cosicché, nel momento in cui un disegno di legge perviene alla sanzione regia, esso è già quale il Re coi suoi ministri lo desideravano o lo consentono, e non vi è motivo alcuno per respingerlo.

Queste considerazioni spiegano perchè il diniego di sanzione era frequente nell'antica Inghilterra, come è frequente nei moderni paesi a regime non parlamentare: mentre non è più esercitato in Inghilterra precisamente dall'epoca in cui cominciò ad affermarsi il sistema di Gabinetto, nè è consueto negli altri Stati che si reggono col sistema medesimo. E poichè il diritto di negare la sanzione non è tramontato, ma si è semplicemente spostato, potrebbe sempre accadere di vederlo richiamato in esercizio. Suppongasi un progetto approvato dalle due Camere e in aspettativa della sanzione regia; se in quell'istante avviene un mutamento di Gabinetto, e i nuovi ministri son contrari a quel progetto, nulla può vietare che i medesimi, sotto la propria responsabilità, consiglino al Re di rifiutare o di non concedere la sanzione. Ma anche senza escogitare questo estremo caso, non è difficile immaginare che possa verificarsi un tal mutamento di circostanze, da decidere i ministri responsabili a non dar seguito ad un progetto di legge: per esempi forse unici in Italia, il progetto votato dalla Camera il 7 marzo 1891 e dal Senato il successivo 17 per approvare un trattato concluso con la Bolivia nel 18 ottobre 1890, e quello votato dalla Camera il 20 aprile 1891 e dal Senato il successivo 25 per approvare una convenzione conclusa col Messico nel 20 agosto 1888, non vennero mai sanzionati dal Re, a quanto pare per non essersi verificato lo scambio delle ratifiche.

Il progetto eventualmente colpito dal diniego di sanzione, al pari del progetto respinto dall'una o dall'altra Camera, cade nel nulla, e non può essere ripreso in esame nella stessa sessione (articolo 56 dello Statuto).

Approvato di nuovo dalle due Camere in altra sessione consecutiva, niente impedisce giuridicamente che il Re lo respinga un'altra volta; ma è chiaro che il Re costituzionale non può ostinarsi contro il deciso e deliberato volere delle Camere, salvochè la coscienza pubblica non lo sostenga. Se invece il Parlamento e il paese sono d'accordo, non rimane al Principe che « cedere, abdicare o combattere ». Quindi nel nostro regime parlamentare l'impossibi-

lità di un ripetuto rigetto erompe dalla stessa forza delle cose, ottenendosi, con un mezzo affatto spontaneo, quel medesimo scopo che la costituzione francese del 1791 ed altre costituzioni trapassate o vigenti ottennero col determinare giuridicamente con quali restrizioni o limiti il capo dello Stato può rifiutarsi ad un progetto approvato ripetutamente dalle Camere.

§ 165. — In quarto ed ultimo luogo, come il voto *finale* sopra ogni progetto di legge nell'una e nell'altra assemblea investe tutto il progetto complessivamente in guisa che non si possa se non approvarlo nella sua integrità o nella sua totalità respingerlo, così pure il Re nel deliberare sulla sanzione non può che darla o ricusarla, senza discriminazione alcuna tra parte e parte del disegno di legge. Volendo egli accettare un progetto solo in parte, non avrebbe altra alternativa che ricusare la sanzione, e presentare al Parlamento per mezzo dei suoi ministri un nuovo disegno di legge con le modificazioni da lui preferite.

La ragione storica di questa regola della inscindibilità dei progetti di legge a fronte della sanzione regia, si trova, come al solito, nell'antica Inghilterra: dove, essendo più volte accaduto che il Re accettasse solo in parte le « petizioni » con cui le Camere gli raccomandavano qualche nuova legge, riuscendo in tal guisa a travisare l'intenzione dei richiedenti, sul principio del xv secolo il Parlamento cresciuto in forze finì coll'imporre alla Corona il dovere di accettare o respingere in blocco senza potere emendare.

Senonchè può osservarsi che le due Camere hanno bensì il debito d'approvare o rigettare integralmente il progetto di legge al voto finale, però nel corso della precedente discussione esse possono emendarli, in maniera che al voto finale i progetti pervengano già quali l'assemblea li desidera. Come ha potuto dunque perpetuarsi per la Corona il dovere di sanzionare o respingere in blocco, senza che si sia pensato a conferirle un analogo diritto di emendamento?

La spiegazione sta in ciò, che il sistema parlamentare

o del Governo di gabinetto è riuscito a conferire alla Corona *per indiretta via* questo diritto di emendamento; e poichè l'esercizio indiretto di esso in pratica si è chiarito più comodo e più efficace che non ne sarebbe lo stesso diretto esercizio, nulla ha invitato a mutare e a completare il testo degli Statuti i quali per tradizione antica lo escludono. Come si è ricordato al precedente paragrafo, i ministri del Re partecipano alla discussione delle Camere anche quando non ne sono membri; essi dunque hanno in proprio il diritto di far proposte incidenti (cioè proposte d'emendamenti) in tutti i progetti in corso di discussione, benchè non abbiano proprio il diritto di far proposte iniziali, cioè il diritto d'iniziare nuovi progetti. Laonde, se per poter iniziare un progetto nuovo essi debbono essere autorizzati di volta in volta dal Re cui l'iniziativa appartiene (§ 195), di nessuna autorizzazione hanno bisogno allorchè propongono emendamenti così alle proposte del Governo come a quelle delle Camere. Dippiù, per lo spirito del sistema parlamentare o di Gabinetto, essi sono i capi della maggioranza in ciascuna Camera e la guidano e la indirizzano secondo le proprie vedute. Così, nel lungo corso dei dibattiti, e prima nell'una e poi nell'altra assemblea, i ministri si trovano in diritto di chiedere e in grado di ottenere tutti gli emendamenti che reputano indispensabili nei progetti di legge: e perciò all'istante in cui questi pervengono alla sanzione regia, le modificazioni desiderate già vi si trovano introdotte, o per lo meno si è già constatata l'impossibilità d'introdurvele. In questa indiretta maniera la Corona ha aggiunto ai diritti suoi propri d'iniziativa e di sanzione, quello di emendamento che appartiene ai suoi ministri: e in luogo di tener riunito in un sol momento giuridico lo stadio di discussione con quello di approvazione della legge, essa esplica il primo al tempo stesso in cui lo esplicano le Camere, e di conserva con queste, e col vantaggio di poterlo esercitare tante volte, quante volte ciascuna delle due Camere si occupa dello stesso progetto, e senza mettersi in aperta opposizione con esse, e senza andare incontro a perdite di tempo. Ecco perchè non si è

sentito il bisogno di mutare la tradizione storica, facendo rivendicazione esplicita del diritto di emendamento in favore della Corona.

Di ciò offrono la controprova gli Stati Uniti d'America. Ivi il capo dell'Esecutivo, e nella Federazione, e negli Stati singoli, e nelle città, ha il diritto di approvare o respingere le proposte delle assemblee, ma non ha l'iniziativa, nè ha in queste ultime agenti o ministri i quali possano regolare l'opera delle assemblee medesime secondo le vedute di lui. Indi un doppio fenomeno: frequente esercizio del diritto di *veto* sui progetti di legge — abuso delle assemblee mediante i *riders*, che gl'Inglesi chiamavano *tackings*, cioè mediante l'aggiunzione di disposizioni ostiche ed estranee nei progetti di legge urgenti, allo scopo di forzare l'Esecutivo a subire, con l'approvazione indispensabile di questi ultimi, anche le disposizioni le quali se fossero offerte isolatamente s'infrangerebbero contro il suo saldo diniego. Ora, per mettere un rimedio alle conseguenze del non esservi ministri parlamentari i quali indirizzino l'opera legislativa delle Camere, e per sopprimere l'abuso dei *riders*, incomincia a farsi strada in America il sistema affatto nuovo di concedere al Capo dell'Esecutivo la potestà d'approvare solo in parte i progetti: a concedergli cioè il diritto di emendamento, benchè tuttavia esso vedasi ristretto almeno per ora alle sole materie finanziarie, ed al solo scopo di sopprimere ma non anche a quello di proporre sostituzioni od aggiunte ⁽¹⁾.

§ 166. — Ci rimane a dire in qual modo è data la sanzione.

In Inghilterra — nell'ultimo giorno d'ogni sessione, od anche se vi è urgenza, mentre la sessione dura — il Re si conduce personalmente nella Camera dei Lordi, e fa chiamare la Camera dei Comuni alla sbarra. Allora il « *clerk* della Corona » cioè il capo permanente della Can-

⁽¹⁾ RACIOPPI, *Nuovi limiti e freni nelle istituzioni politiche americane*. Pag. 250.

celleria, legge i titoli dei varî progetti o *bills* che attendono la sanzione regia; e secondo il cenno che fa il Re con la testa, il « *clerk* del Parlamento », cioè il segretario capo della Camera dei Lordi, pronunzia la formula nell'antico francese in uso fin dall'epoca normanna. Se trattasi d'un *bill* pubblico, « *le roy le veult* » — se di un *bill* privato « *soit fait comme il est désiré* » — se di un reclamo di diritti « *soit droit fait comme il est désiré* » — se di un *bill* finanziario « *le roy remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence et ainsi le veult* ». Il rifiuto si esprimerebbe con la formola cortese « *le roy s'avisera* ». Ma il Re d'Inghilterra può anche dare il suo « assenso » per mezzo d'una Commissione; la quale allora interviene nella Camera dei Lordi, fa chiamare i Comuni alla sbarra, e dà notizia dell'assenso reale ai diversi *bills* enunciati nel decreto di nomina della Commissione medesima: indi l'un segretario dà lettura dei titoli, e l'altro fa seguire le varie formole sopra ricordate. Nel 1876 fu sollevata la questione se la Corona potesse assentire alle leggi per mezzo di una Commissione mentre ella si trovava fuori del territorio nazionale; ma venne risolta in senso affermativo, sulla base d'un precedente del 1690.

Invece in quasi tutti gli altri paesi, ed anche nel nostro, per la sanzione regia non è fissata nè forma apposita, nè pubblicità; manifestandosi quindi una discordanza curiosissima fra la sua importanza politica e la sua importanza giuridica. Essa, benchè rappresenti un ben separato momento nella formazione della legge, formalmente si confonde con la promulgazione, di cui parleremo or ora. Cosicchè la concessione della sanzione, che è potestà discrezionale, non ha altro limite di tempo massimo fuor di quello stabilito per la promulgazione (§ 168). E il diniego di sanzione può anche non risultare da alcun atto positivo o documento scritto, come fu appunto nei due casi nostri del 1891 (§ 164): quantunque in Belgio si ricordino, fra i varii casi di mancata sanzione, i due precedenti del 1842 e del 1884 in cui la Corona stimò dichiarare il suo rifiuto con la straordinaria solennità di un decreto apposito. Non altri-

menti le due Camere possono ricusarsi ad un progetto o respingendolo al voto finale, ovvero trascurando di metterlo alla discussione ed al voto nel corso della sessione.

Promulgazione.

§ 167. — Poichè la sanzione delle leggi in Italia non ha forma propria nè data certa, occorre evidentemente farne constare in un documento scritto da rendersi pubblico, senza di che non potrebbe scaturire alcun effetto giuridico. Questo documento è l'atto di promulgazione; e secondo l'articolo 7 che qui commentiamo è di competenza del Re, nessun altro, meglio che il Re stesso, potendo constatare che la sanzione è intervenuta. Noi definiamo la promulgazione come l'atto solenne col quale il Re attesta che i tre fattori del Legislativo sono convenuti in una nuova legge, e di quest'ultima dà il tenore e pone la data. È dunque « la solenne edizione della legge ».

La promulgazione, quel momento giuridico distinto nei diversi stadii di formazione della legge, è creazione della Francia, ove fu istituita per la prima volta con la legge 9 novembre 1789. In Italia essa è regolata ancora oggi dalla legge piemontese del 23 giugno 1854, n. 1731, in guisa non molto dissimile, nelle varie parti, da quel primo e antico modello:

Art. 1. -- La promulgazione della legge è espressa nella seguente formula:

(il nome del Re)

« Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

« Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

(testo della legge).

« Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserita nella Raccolta degli Atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».

Il nome del Re, per effetto della legge 20 aprile 1861 (§ 136), è oggi seguito dalle parole « per grazia di Dio e per volontà della nazione, Re d'Italia ». La « Raccolta

degli Atti del Governo » col R. decreto 21 aprile 1861, n. 2, assunse il nome di « Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia » e così è pure chiamata nel capoverso dell'art. 1 delle disposizioni premesse al nostro codice civile; onde è questa la frase che ora si legge nell'ultima parte della formola.

Il testo della legge nuova, inquadrate nella suddetta formola a cura del ministro competente, è presentato al Re, il quale vi appone l'augusta sua firma. In obbedienza al capoverso dell'art. 67 dello Statuto, il ministro appone poi la sua controfirma a piè del foglio, e cura che immediatamente prima della firma del Re vi sia scritta la data con l'indicazione del luogo in cui fu concessa la firma sovrana. Se i ministri interessati sono più, essi controfirmano l'uno dopo l'altro. Da ultimo la legge passa al Guardasigilli, il quale, per assumere la responsabilità della regolarità formale del documento, lo munisce del suo *visto* e vi fa apporre il sigillo dello Stato. Ecco al riguardo l'articolo 2 della predetta legge del 1854:

La legge porterà la firma del Re, sarà controsegnata dal ministro proponente, e munita del « visto » del Guardasigilli che vi apporrà il sigillo dello Stato.

E l'articolo 3 del regolamento 30 giugno 1854, n. 1, esplica:

Il Guardasigilli apporrà alle leggi, decreti e regolamenti, il suo « visto » e il gran sigillo dello Stato.

Se però incontrerà qualche difficoltà o rispetto alla *forma esteriore* delle leggi, o quanto al tenore dei decreti o dei regolamenti, sospenderà il « visto » e l'apposizione del sigillo, e ne farà relazione in Consiglio dei ministri.

La legge — è superfluo il dirlo — non è più soggetta ad alcuna specie di registrazione od interinazione, nè alla Corte dei conti, nè altrove.

Com'è facile vedere, nella formola della promulgazione si riscontrano le parti seguenti: 1. la constatazione che le due Camere hanno approvato, e in tale constatazione il Senato è designato sempre prima della Camera a cagione di preminenza onorifica, quand'anche la Camera sia stata

prima ad approvare — 2. la dichiarazione che il Re ha già sanzionato, senza però dire in qual luogo nè quando — 3. la notificazione del testo approvato concordemente dalle due Camere e sanzionato dal Re — 4. l'ordine d'inserire la legge nella Raccolta, dopo averla munita del sigillo dello Stato — 5. l'ordine di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato. Innanzi a tante varie parti e di fronte alle molte incertezze e confusioni che s'incontrano e nella dottrina e nelle leggi stesse a proposito della promulgazione, è lecito domandare quale propriamente di codeste varie parti costituisca l'atto di promulgazione.

Ebbene: la promulgazione non può consistere nell'ordine d'inserire la legge nella Raccolta (previa apposizione del sigillo), nè in quello di riconoscerla ed osservarla come legge dello Stato, perciocchè l'uno e l'altro fatto sono conseguenze legali e necessarie dell'essere venuta in luce una nuova legge. Il precetto d'inserirla nella Raccolta potrebbe anche mancare, e nondimeno l'inserzione seguirebbe di per sè, dal momento che una legge-norma ha istituito quel sistema e non un altro per la pubblicazione ufficiale delle leggi. Il comando di osservarla e farla osservare potrebbe anche non essere dato, e nondimeno la nuova legge obbligherebbe tutti, dal momento ch'è una legge. Tanto è ciò vero, che la formula di promulgazione in Belgio non contiene nulla di simile all'*ordiniamo*, ecc. della nostra. Dunque, ciò che propriamente costituisce la promulgazione devesi ricercare nella prima parte della formula. Or questa ci presenta tre proposizioni: 1. le due Camere hanno approvato quanto segue — 2. noi abbiamo sanzionato quanto segue — 3. di questo, noi diamo ufficiale notizia, constatando quale è il testo che in tre momenti diversi ha riportato l'approvazione concorrente dei tre fattori della legge. Dunque la promulgazione è annunzio dell'avvenuta sanzione regia sulla base della previa approvazione delle due Camere, e conseguente determinazione autentica del testo della nuova legge. Se poi questa determinazione autentica implichi un giudizio definitivo e insindacabile sulla costituzionalità degli atti anteriori dai quali risultò la legge, o se piuttosto lasci

aperto l'adito all'indagine del Giudiziario, è un punto che discuteremo all'articolo 68.

Dal tenore della formula di promulgazione emerge che a differenza dei decreti e a differenza di quanto si pratica in Inghilterra e si praticò spesso in Piemonte fino a che non venne stabilita la detta formola nel 1854, la legge non porta mai alcuna indicazione dei motivi che l'hanno consigliata al legislatore. Ed è bene. Lo spirito e gl'intendimenti del decreto, che è atto dell'Esecutivo, non si potrebbero rinvenire in alcun documento e difficile ne riescirebbe talvolta l'interpretazione, se il decreto medesimo non soccorresse, o col contenere in sè medesimo le ragioni dell'esser suo o col venire in luce accompagnato da una Relazione al Re come spesso suol farsi (§ 137). Ma per le leggi non si versa in difficoltà simili, perocchè esse vengono in luce dopo molteplici relazioni pubbliche e discorsi e votazioni nei due rami del Parlamento. Negli atti parlamentari, adunque, l'interprete può e deve ricercare la mente della legge, pur guardandosi dal pericolo di prendere per oro il molto orpello che ministri e relatori dispensano a larga mano nel corso delle discussioni, col precipuo intento di smorzare le difficoltà ed accontentare a parole gli avversari del progetto. L'includere i motivi nella legge, o sarebbe inutile duplicato, se dovesse essere opera collettiva del Re e delle due Camere come il testo della legge medesima, ovvero sarebbe pericoloso metodo, se dovesse attendervi il Governo con l'eventualità di alterare lo spirito vero della legge, o circoscriverne la portata o allargarla.

In conclusione, mentre la sanzione è un diritto del Re, la promulgazione è un dovere: quella può essere consentita o negata finchè non sia resa certa mediante la promulgazione; questa non può non intervenire, allorchè la sanzione è stata concessa. Pertanto la promulgazione non è un atto che rientri nella funzione legislativa (come la sanzione), ma è un mero atto esecutivo, secondo ritengono a grande maggioranza gli scrittori di queste materie. Due sono i suoi effetti giuridici: assegnare una data certa alla legge — rivestir la legge della sua forza formale (§ 68) in guisa che

da quel momento in appresso nè la Camera, nè il Senato, nè il Re possono altrimenti modificarla o abrogarla se non di comune accordo con un'altra legge ⁽¹⁾.

§ 168. — Poichè la promulgazione ha l'ufficio d'attestare l'avvenuto intervento della sanzione regia, è ben naturale ch'essa tenga dietro alla sanzione senza alcun notevole indugio. Pure, essendo in pratica tutt'uno con la sanzione (quantunque trattisi di due ben distinti momenti giuridici), può mostrarsi talvolta la tendenza a ritardarla — non già per l'inutile gusto di venir meno al debito di promulgare ciò che è stato sanzionato, ma per avere il mezzo legittimo di tenere in sospenso, a seconda delle opportunità, la decisione regia sui disegni approvati dal Parlamento. Ora, si domanda, non deve esservi un termine massimo per la promulgazione, in guisa da aversi implicitamente anche un termine massimo per la sanzione?

Il quesito si risolve nell'altro di sapere se è limitato, nel tempo, il vigore dell'approvazione data dalle due Camere ad un progetto di legge. Perocchè, se questo vigore dura indefinito, anche il Re deve potere ritardare indefinitamente l'approvazione sua; se ha un limite, anche il Re deve averlo. I tre fattori del potere legislativo non possono partecipare all'opera comune, se non a uguali condizioni giuridiche.

Avendo la Corona piemontese sancito e promulgato una legge circa tre mesi dopo le approvazioni del Parlamento e quando la Camera era stata sciolta, varii deputati nella seduta 4 settembre 1849 ne mossero censura ai ministri, e il punto fu discusso con qualche ampiezza.

Si disse, da un lato, che lo Statuto nell'articolo 56 contempla il caso del *rigetto* d'un disegno di legge da parte di uno qualsiasi dei tre fattori legislativi e proibisce di ri-

(1) SAREDO, *Trattato delle leggi*, § 72 e seg. — ARMANNI, *Il Potere Esecutivo e la promulgazione delle leggi*. « Rivista italiana per le scienze giuridiche » vol. X, 1890. — MORELLI, *La funzione legislativa*, § 29 e 30. — CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato*. § 24. — FILOMUSI-GUELFI, *Enciclopedia Giuridica*, § 24: — e la bibliografia ivi citata.

prenderlo in esame nel corso ulteriore di quella stessa sessione; ma nulla poi dispone pei disegni che, approvati dalle due Camere, si trovino in attesa delle determinazioni regie. Per questi, adunque, lo Statuto non volle alcun termine massimo, chè, se lo avesse voluto, lo avrebbe chiaramente detto. È bene a ragione: perocchè gli atti delle Camere debbono essere altrettanto indipendenti dalle persone fisiche dei senatori e dei deputati, quando i decreti reali dalla persona del Re, le sentenze da quelle dei giudici. Come i decreti e le sentenze non perdono efficacia per la morte o il ritiro di coloro che vi addivennero, ma durano finchè non siano revocati e rispettivamente cassate o riformate a termini di legge; così pure i voti delle assemblee permangono, una volta emessi, e la Corona può in ogni tempo perfezionarli aggiungendovi la sanzione e la promulgazione. Nè poi sono a temerne inconvenienti, per la considerazione che le Camere, riconvocate più tardi, troverebbero sempre il mezzo di sindacare gli abusi ed impedire gli eccessi.

Ma si osservò o si poteva 'osservare in contrario, che non va confusa la validità di un atto perfetto in sè medesimo — come il decreto, la sentenza, il voto della Camera o del Senato sopra una mozione o risoluzione interna — con la validità di un atto il quale è destinato a produrre effetti solo se viene ad incontrarsi con altre determinazioni di volontà autonome ed indipendenti. I voti sopra disegni di legge non si danno dalle assemblee perchè altri li tenga in serbo e li perfezioni in un avvenire più o meno lontano, ma si danno in corrispondenza di necessità attuali, e molte volte transitorie. La legge non vuol essere soltanto l'opera *concorde* del Re e delle due Camere, ma vuol essere anche la loro opera *simultanea*, ossia l'espressione della volontà statuale quale si concreta in un ben determinato momento politico. Le tre deliberazioni dalle quali emerge la legge, vanno tenute fra loro in connessione inscindibile, ed è perciò che lo Statuto dichiara che il potere legislativo si esercita « collettivamente » dal Re e dalle due Camere, e che le sessioni di queste incominciano

e finiscono in un medesimo tempo. In Inghilterra, come si è veduto, la dichiarazione della volontà regia non può intervenire che nel corso della sessione, o tutt'al più nell'ultimo giorno di essa: e analogamente l'articolo 56 del nostro Statuto, prescrivendo il rinvio ad altra sessione pel « progetto rigettato da uno dei tre poteri legislativi » sembra chiaramente richiedere che anche il Re deve decidersi a sanzionare o a respingere *nel corso della sessione*. Il fatto stesso che le Camere, riprendendo le adunanze, possono sindacare i ritardi della sanzione e promulgazione di una legge, implica senza dubbio che un certo termine per la sanzione e promulgazione deve esservi. È invero, se il Re col diniego della sanzione ha il mezzo giuridico di impedire che diventino leggi gli stessi progetti iniziati d'ordine suo e dalle Camere integralmente approvati, come non dovrebbero le Camere avere almeno la sicurezza che, trascorso un lungo tempo, non si approfitti della loro antica adesione senza indagare se esse ancora la mantengono? come ammettere senza disuguaglianza, che le Camere debbano restare vincolate indefinitamente al loro voto, e il Re invece possa rimanere indefinitamente libero di tenere in sospeso le determinazioni proprie? Un'assemblea in tanto approva, in quanto avverte il bisogno di una nuova disposizione e confida che l'altra assemblea ed il Re concordino nello stesso modo di vedere: un termine dunque è necessario, dopo del quale abbia a reputarsi frustata una tal fiducia nel concorso degli altri organi cooperanti.

In forza di queste considerazioni, la Camera subalpina, a compimento della suaccennata discussione del 1849, ratificò bensì l'opera del Governo, ma votò il seguente preambolo alla legge allora in discussione:

Considerato non essere stata regolare la creazione della rendita.... fatta... del Potere Esecutivo, che promulgava e sanzionava come legge, dopo la chiusura del Parlamento, una provvidenza temporanea dal medesimo adottata oltre due mesi prima.

Però, venuto questo progetto in Senato, in seduta 14 settembre vi prevalse la massima opposta, della facoltà di

sanzione e promulgazione senza alcun limite di tempo, onde il preambolo fu soppresso; e la Camera a sua volta si acconciò alla soppressione, per non ritardare più a lungo la legge di ratifica.

Ma la questione fu ripresa di proposito alcuni anni dopo, e risolta con la legge 23 giugno 1854, n. 1731; il cui articolo 3, ancora in vigore, stabilisce quanto segue:

Le leggi sono esecutorie in virtù della promulgazione, che ne è fatta dal Re *prima dell'apertura della sessione parlamentare immediatamente successiva a quella in cui furono votate*, salvo che nella legge medesima sia stabilito un altro termine di promulgazione.

Nè il termine può dirsi ristretto, se comprende tutto lo scorcio della sessione in cui ebbero luogo i voti parlamentari, più i mesi che possono trascorrere prima dell'apertura della sessione consecutiva — nessuna importanza avendo il fatto dell'eventuale cessazione della Legislatura in contesto frattempo.

Pubblicazione.

§ 169. — Affinchè la legge diventi obbligatoria ed acquisti la sua forza materiale, è finalmente indispensabile ch'essa venga portata a conoscenza di tutti i cittadini.

Non si può essere obbligati, invero, a rispettare un ordine e le sue conseguenze giuridiche, se di esso non si è avuta legale notizia. Ciò si raggiunge con la pubblicazione: la quale, allo scopo d'evitare facili eccezioni e controversie, vuol essere eseguita in certi modi giuridicamente prefissi, in guisa che una volta osservati cotesti modi dall'autorità pubblica, a nessuno sia lecito allegare l'ignoranza delle nuove disposizioni.

Quindi, non ogni modo di pubblicità delle leggi può costituire la « pubblicazione » ai sensi e per gli effetti del diritto. La riproduzione del testo di esse nei resoconti parlamentari mentre se ne discute, e poscia nei giornali e nei libri dopo la loro approvazione, contribuisce senza dubbio

alla conoscenza della legge, ma non ne è la « pubblicazione ». Questa è una parte integrante degli stadii di formazione della legge: cosicchè non può essere fatta che nei modi che il legislatore determina, non può essere che un atto ufficiale.

Il nostro diritto pubblico non dice entro quanto tempo, al massimo, la pubblicazione deve tener dietro alla promulgazione: il che può dar luogo a qualche inconveniente, se anche non vogliasi ricordarsi il caso veramente estremo della Prammatica Sanzione, abolitrice della legge salica nella Spagna, che, approvata dalle Cortes e dal Re Carlo IV nel 1789, non fu resa pubblica se non da Ferdinando VII il 29 marzo 1839. Dice però in quali operazioni essa consiste; ed ecco infatti il capoverso dell'articolo 1 delle disposizioni premesse al nostro Codice civile:

La pubblicazione consiste nella *inserzione* della legge nella Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti, e nell'*annunzio* di tale inserzione nella *Gazzetta Ufficiale del Regno*.

Diguisachè la pubblicazione dell'intero testo nella *Gazzetta Ufficiale* è un dippiù, e talvolta per brevità si omette; conseguentemente, nel caso di divergenza fra il testo della *Gazzetta* e quello della Raccolta, è sempre il secondo, che deve tenersi pel vero: Corte d'appello di Lucca, 22 febbraio 1889, Dini e Finanze; Cassazione Romana, 28 agosto 1890, nella causa medesima.

La Raccolta, disciplinata dapprima dalla ripetuta legge 23 giugno 1854, n. 1731, col regolamento consecutivo del 30 giugno, n. 1, oggi è retta dal regolamento 21 aprile 1861, n. 2, che si richiama alla legge e al regolamento ora detti, e alla legge 20 aprile 1861, n. 1. Essa è posta sotto la direzione e responsabilità del ministro Guardasigilli, il quale ne è come chi dicesse l'editore, a garanzia della sollecita pubblicazione, della corretta riproduzione e della giuridica esattezza degli atti che vi trovano luogo.

E questi sono, da una parte, tutte le leggi con l'integrale formola di promulgazione per ciascuna, e coi loro eventuali allegati, pure integralmente: dall'altra, tutti i

decreti che contengono regolamenti o provvedimenti d'interesse generale. Ciascun atto porta la sua data e le firme; i decreti portano anche l'indicazione della registrazione alla Corte dei Conti.

Questi varii atti sono inseriti non secondo lo stretto ordine di loro data, ma secondo la convenienza della pubblicazione; donde la opportunità di contraddistinguerli con un numero progressivo d'inserzione. Il quale un tempo si svolgeva continuo di dieci in dieci anni, ed ogni decennio costituiva una *serie*; ma per effetto del Regio Decreto 18 dicembre 1890, n. 7335, a cominciare dal 1° gennaio 1891 diventò progressivo semplicemente di anno in anno. Inoltre, ogni atto è preceduto da un breve titolo o sommaria indicazione dell'argomento: che però, mirando a semplice comodo di ricerca, anche per le leggi è opera del Guardasigilli, e non opera dello stesso legislatore come in Inghilterra e meglio in America, dove anche il titolo ha importanza giuridica.

La Raccolta si pubblica a fogli, in guisa da formare al termine di ogni anno uno o più volumi; però i varii fogli non portano, come in altri paesi, la data di loro pubblicazione; e sarebbe necessario, per aversi il *dies a quo*, agli effetti che indicheremo nel prossimo paragrafo. Indi il costume, introdotto per circolare 30 giugno 1874 del Guardasigilli, di far precedere ogni legge o decreto dalla indicazione del giorno e del numero della *Gazzetta Ufficiale* in cui sia dato l'annuncio dell'avvenuta inserzione. E così l'ordine prescritto dal citato articolo del Codice, rimane modificato; non essendo la data della inserzione, ma quella dello annuncio di tale inserzione, che costituisce il punto di partenza per l'entrata in vigore.

Infine, la Raccolta è divisa ogni anno in due parti: quella *principale* contiene gli atti di generale interesse, e la loro numerazione è fatta con cifre arabe; quella *complementare* pubblica integralmente o per estratto i decreti di minore importanza che non interessano la generalità dello Stato, ed essi sono controdistinguiti con numeri romani.

Una curiosa questione fu agitata in principio del regno d'Italia, a proposito della pubblicazione delle leggi. Nel

1861 il Governo provvisorio della Toscana aveva fatto una legge, la quale però fu pubblicata in un giorno, in cui esso aveva cessato di esistere legalmente, per essergli già subentrato il Governo regolare italiano. Nacque perciò controversia giudiziaria sulla obbligatorietà di essa: la Corte di appello di Lucca, nella sentenza 28 giugno 1861 — Sanguinetti contro Mensa vescovile di Livorno — ritenne che la pubblicazione avvenuta per opera di altro Governo, sia valida; la Cassazione Fiorentina con la sentenza 30 maggio 1862 — Settimelli contro Piatti — dichiarò non potere validamente un nuovo Governo pubblicare gli atti del Governo precedente. Notisi che entrambe le sentenze parlarono di « promulgazione », ma trattavasi in realtà di « pubblicazione »: altro esempio dello scambio, non infrequente nelle stesse leggi, fra queste due parole di cui la prima non ha ancora un senso universalmente accettato.

§ 170. — La pubblicazione però non basta a rendere senz'altro obbligatorie le leggi: ed occorre un certo periodo affinchè possa ritenersi con fondato motivo che la pubblicazione ha realmente raggiunto il suo scopo, quello di rendere cognita la legge fin nei punti più remoti dello Stato. Ma veramente qui trattasi più di una finzione giuridica anzichè di una presunzione di diritto: essendo una necessità di richiedere che l'obbligazione alle leggi sia indipendente da un fatto psicologico quale è la scienza di esse, di prova sempre incerta e difficile. Il nostro Codice civile nella prima parte dell'articolo 1 delle disposizioni preliminari determina:

Le leggi promulgate dal Re divengono obbligatorie in tutto il Regno nel decimoquinto giorno dopo quello della loro pubblicazione, salvo che nella legge promulgata sia altrimenti disposto.

Adunque, con l'atto di promulgazione la legge diviene *esecutoria*, cioè può essere eseguita, acquista forza formale di legge: ma è solo col quindicesimo giorno dopo quello della pubblicazione (di regola), che alla sua forza formale viene ad aggiungere anche la forza materiale di disposizione

per tutti *obbligatoria*. Ma la pubblicazione consta, presso di noi, in due atti: l'inserzione nella Raccolta e l'annunzio di tale inserzione nella *Gazzetta Ufficiale del Regno*. Il primo di questi atti dovrebbe precedere il secondo: tuttavia nella realtà accade il contrario, e l'inserzione (come abbiamo visto al precedente paragrafo) non ha data propria, mentre ne ha una l'annunzio. Quindi realmente il *dies a quo* non parte dall'inserzione, ma dall'annunzio di essa, e quest'ultimo costituisce in pratica la « pubblicazione » anche quando non riproduca integralmente il testo della nuova legge.

Per eccezione poi è possibile che la legge stessa determini un'altra data alla propria entrata in vigore — ovvero sia di tal natura da entrare in vigore in altra data — o subordini al verificarsi di qualche circostanza la data medesima. Così, nei Codici e per le leggi che richiedono istituzione di nuovi uffici, si fissa una data più lontana, o si lascia all'Esecutivo la potestà di determinarla dopochè tutto sia pronto, entro un limite massimo od anche senza espresso limite. Per quelle di carattere urgente, specie se rivolte direttamente al Governo e non ai cittadini, si fissa per l'entrata in vigore la data stessa della pubblicazione (il che riafferma non essere stabiliti i quindici giorni come vera *presunzione* di notorietà, ma piuttosto qual finzione giuridica), ovvero si lascia ad un avvenimento futuro la forza di metterla in vigore, come fu per la concessione dei pieni poteri pel caso delle guerre con l'Austria. Per altre, e cioè quelle di delegazione, d'approvazione, di convalidazione e di ratifica, l'entrata in vigore è immediata, senza bisogno che esse medesime lo dichiarino (§ 69, 70, 73).

E si noti: la forza *formale* della legge incomincia ad esplicarsi, con la promulgazione, in un solo e medesimo istante per tutte le parti di essa; mentre invece la sua forza *materiale* può cominciare a momenti diversi per le varie parti, quando per taluno degli articoli venga prescritto un più sollecito o un più tardo giorno di entrata in vigore.

Da ciò risulta, che una legge è abrogata o modificata dalla legge posteriore non già colla pubblicazione di quest'ultima, ma con la sua effettiva entrata in vigore. E si-

milmente il periodo di efficacia di una legge temporanea viene a scadere non nel giorno corrispondente a quello della sua pubblicazione, ma nel giorno corrispondente a quello dell'effettiva entrata in vigore: Corte di appello di Firenze, a 31 marzo 1874, Passerini e Fondo pel culto.

L'intervallo tra la pubblicazione e l'entrata in vigore, dicesi *vacatio legis*: e mentre esso scorre, nessuno può essere « tenuto » ad obbedire alla legge nuova — sia perchè questa può essere conosciuta in fatto ma non è ancora divenuta obbligatoria, sia perchè non ancora ha cessato di avere efficacia il preesistente stato di diritto, a cui tutti hanno obbligo di prestare obbedienza sino all'ultimo istante. Se però la legge nuova non sostituisce alcuna legge (formale) preesistente, e se gl'interessati l'assumono a guida delle loro azioni per volontà propria, non può certo essere nullo il loro operato nè punibile l'ossequio prestato innanzi tempo alle nuove disposizioni giuridiche: Sezione IV del Consiglio di Stato, decisione 24 febbraio 1891 sul ricorso Roselli.

Dalla varietà di entrata in vigore può nascere il caso, che una legge promulgata dopo di un'altra, e a questa contraria, entri in vigore più presto. La legge posteriore abroga quella anteriore; ma quale delle due dovrà dirsi posteriore all'altra? quale delle due si dovrà ritenere applicabile? La priorità è determinata non dalla entrata in vigore, ma dalla promulgazione, ossia ciò che serve di regola è la forza formale, e non quella materiale, della legge. Egli è per la sua forza formale, che la legge acquista virtù di modificare le leggi precedenti: e questa forza si acquista, come sappiamo, con la promulgazione: dunque la legge che è stata promulgata dopo, ha già modificata quella che era stata promulgata innanzi, e quest'ultima non può entrare in vigore, se non con le modificazioni determinate dall'altra. Conformemente a questa, che è la dottrina seguita dagli scrittori, decise la Sezione IV del Consiglio di Stato addì 11 giugno 1897 sul ricorso del comune di Fluminimaggiore.

Art. 8.

Il Re può far grazia, e commutare le pene.

SOMMARIO.

Il diritto di grazia.

§ 171. Ragioni in contrario — § 172. Ragioni in appoggio — § 173. Suo contenuto — § 174. Grazia, commutazione ed indulto (*n.*) — *§ 175. Riabilitazione — § 176. Amnistia (*n. n.*) — *§ 176 *bis*. La grazia sovrana in rapporto ai ministri accusati dalla Camera.

Il diritto di grazia.

§ 171. — Investito della pienezza della sovranità, il Re assoluto poteva a suo talento punire e perdonare; superiore a tutti i giudici che da lui solo derivavano il proprio ufficio, egli aveva piena facoltà di rivederne e correggerne le sentenze. Non regole, non limitazioni a questo suo diritto, come a verun altro, se non in quanto egli stesso credea segnarsene: la convenienza politica o la pietà erano le sole fonti a cui s'inspirava nell'esercitarlo. Oggi, sparito col sistema costituzionale il terribile potere del Re di esercitare personalmente la giustizia punitiva come la giustizia in genere (art. 68 dello Statuto), rimane tuttavia in lui la potestà di far grazia.

Non mancano, per fermo, le obiezioni a questo istituto antichissimo.

Se la clemenza del Re ha potuto essere utile in tempi in cui il Re stesso era giudice, o la legislazione penale era feroce e imperfetta, essa non ha più motivo di esistere oggi, che i poteri sono divisi, e i codici si raffinano, e le corti di giustizia procedono con efficaci guarentigie alla scoperta e alla constatazione del vero. Non il Principe deve essere clemente, ma il legislatore deve essere umano: ed a

misura che questi divien giusto, cessa la necessità che il Principe gli si debba sostituire per correggerlo. Perciocchè la grazia è la negazione della giustizia. Quando la legge ha stabilito che ad un certo reato deve corrispondere una data pena e il giudice ha sentenziato che un individuo commise quel fallo e deve perciò subirne le conseguenze legittime, non deve essere permesso a chicchessia di perturbare il corso normale della giustizia. Se la legge penale è buona abbia essa applicazione, e l'abbia costante, per tutti; se cattiva, sia per tutti mutata; finchè però esiste, non si muti per gli uni, applicandola per gli altri. Col diritto di grazia, si sostituisce un potere ad un altro, anzi un potere discrezionale a un potere vincolato dalla legge; si scuote la fiducia pubblica nella supremazia del diritto e nella intangibilità della cosa giudicata; si distrugge la certezza delle pene e si invita a mal fare nella speranza dell'impunità; si apparecchia un beneficio ai tristi, e si diminuisce la sicurezza della comune tutela giuridica. Grosso-lano istrumento, necessario nei sistemi giuridici primitivi, il diritto di grazia ai dì nostri non è più che una sopravvivenza e si guadagnerebbe a farlo sparire.

§ 172. — Ma d'altra parte si risponde con argomenti di gran lunga più validi.

I contraddittori muovono dal supposto che ad ogni rapporto corrisponda esattamente una legge. Il vero è che più la legge è generale ed ampia, meno essa coincide con le svariatissime azioni concrete alle quali rivolgesi: la pena più giusta in sè medesima, può riuscire eccessiva in particolari contingenze o chiarirsi tale col decorrer del tempo: non di rado, *summum jus summa injuria*. Il potere politico, operando discrezionalmente, ben sa astenersi da qualche atto che gli appaia un eccesso; ma il giudice non può, mentre suo stretto compito è di applicare le legge anche quando egli stesso ne avverta l'eccessivo rigore. Se dunque è possibile che la legge sia ottima e non debba essere mutata, ma nondimeno in concrete evenienze e per mere cause accidentali riesca sproporzionata al suo compito,

dovrà pur esservi un istituto atto a comporre il fortuito dissidio fra la legge ch'è il mezzo, e la giustizia ch'è il fine.

Inoltre, per quanto sia perfetta la procedura ed alta la chiaroveggenza dei giudici, nessuno vorrà escludere che talvolta si producano errori. Il diritto, è vero, organizza anche la revisione dei giudicati; ma il procedimento di revisione è per sua natura così lento e difficile, che non sarà inutile il possedere un altro mezzo più spiccio, se anche in questo debba apparire come una concessione benevola ciò che dalla revisione fortunata scaturirebbe come un diritto. Dopo sforzi tenaci che riempiono di stupore tutto il mondo civile, nel 1899 si ordinò in Francia la revisione d'un famoso processo (Dreyfus); eppure, il nuovo giudizio soddisfece così poco l'aspettativa universale, che solo l'esercizio del diritto di perdono riuscì a salvare il paese da una catastrofe.

Esiste ancora in certi codici la pena irreparabile, esistono pene perpetue: chi non vede la convenienza di tenere in serbo la facoltà di opporsi all'una, di correggere le altre? E v'ha falli pei quali il codice non sa decidersi a mitigare od abolire la sanzione penale, mentre la coscienza pubblica vi ripugna o vi è contraria; come precludersi la via a ristabilire l'equilibrio fra la sentenza e la coscienza pubblica, in attesa che si muti la legge? E la speranza di una commutazione o diminuzione non varrà ad accrescere la virtù moralizzatrice della pena, avviando i condannati a ravvedersi e rendersi meritevoli d'un sospirato perdono?

Sopra tutto, non si cerchi un fondamento giuridico ad un istituto che scaturisce non dal diritto ma dall'equità, e vuol essere ed è precipuamente politico. Si pensi che talvolta circostanze individuali possono dimostrare iniqua alla coscienza pubblica la stretta applicazione d'una pena legalmente incorsa; che tal'altra, per qualche straordinaria depressione economica od eccitazione politica e in genere per cause più collettive che individuali, può verificarsi tal crudescenza o tal genere di reati, da rendere più pericoloso alla tranquillità pubblica il perseguirli anzichè il lasciarli

impuniti: qui non entrano più in conto le considerazioni di giustizia, ma quelle di buon governo, e triste è il popolo che non siasi preparata all'uopo una benefica valvola di sicurezza.

Deploriamo adunque l'abuso eventuale di questo diritto, come quando se ne faccia spreco per contrassegnare lieti eventi delle reggie o dei popoli, ma non condanniamone l'uso: e teniamo presente che in libero regime nessun atto del Principe si sottrae al sindacato sui ministri responsabili, onde le Camere e l'opinione pubblica ben sanno prevenire od eventualmente riprovare gli abusi anche nell'esercizio di questo potere.

Tutto ciò fa intendere come la prerogativa della grazia abbia potuto esistere in ogni secolo, e nelle repubbliche al pari che nelle monarchie, nelle quali ultime fu designato come la più bella fra le gemme che adornano la Corona. Un tempo in Inghilterra, per gentile consuetudine, la decima parte degli introiti ricavati dal pagamento di certi diritti per concessione delle grazie era riserbata al *queens gold* o spillatico della Regina, quasi a fare intendere che la dolce prerogativa del perdono esercitavasi dal Re ad intercessione della sua mite consorte. Tanto profondamente è sentita la necessità del diritto di grazia, che talvolta si è veduto esercitare col comune consenso anche nel silenzio della costituzione — come in Francia, durante i due Governi provvisorii del febbraio-novembre 1848 e del 1870-75, nei quali casi operò quel medesimo sentimento per cui non di rado si veggono le Corti Supreme ricorrere a sotterfugi pur di correggere eccessive sentenze o troppo rigorose condanne pronunziate delle magistrature inferiori.

§ 173. — Erroneamente si suole collegare il diritto di grazia alla funzione giudiziaria: perocchè mentre questa ultima consiste nel raffrontare le azioni concrete alla legge per dichiarare se sono ad essa conformi o disformi, il diritto di grazia è invece dispensa dalla legge o sospensione di essa. Va dunque collegato piuttosto alla funzione legislativa in quanto disconosce in casi singoli, per ragioni

d'opportunità, la forza formale delle leggi: onde non mancano esempi antichi e contemporanei, nei quali il diritto di grazia compete allo stesso organo cui spetta di dare le leggi. Più generalmente però prevalgono i criterii tradizionali che l'hanno fatto sempre attribuire al capo dello Stato, specie in monarchia, per l'utilità di riserbare al Principe tutte le azioni che possano conciliargli riconoscenza e gratitudine; ed anche pel motivo intrinseco dell'essere la grazia un provvedimento, che non sarebbe esercitato con vantaggio pubblico da una numerosa assemblea politica, scarsamente sensibile alla responsabilità diretta nelle azioni di minore importanza. All'esercizio di diritto di grazia — scrisse Macaulay — il peggiore dei ministri è più adatto che non la migliore delle Camere. Così pure ordinò il costituente piemontese, riproducendo dapprima nell'articolo 5 del Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9) e poscia in quest'articolo 8 dello statuto, l'articolo 67 della Carta francese del 1814 divenuto poi 58 nella costituzione del 1830; nè i verbali di Consiglio di Conferenza (§ 6) contengono al riguardo alcuna memoria. E la necessità giuridica di fare espressa menzione del diritto di grazia deriva dall'esistenza del precedente articolo 6, che nega al Re il diritto di sospendere le leggi o dispensarne. *Ubi voluit, dixit.*

L'esercizio del diritto di grazia è limitato esclusivamente alla materia penale, perciocchè le controversie civili concernono i diritti privati degl'individui, e solo gli interessati debbono aver facoltà di rinunciare, se credono, a quanto avrebbero potestà di pretendere. Se nelle civili controversie potesse immischiarsi l'Esecutivo col diritto di grazia, non si avrebbero soltanto atti di clemenza verso i debitori, ma anche atti incomportabili di spoliazione pei creditori in attesa del civile risarcimento di un danno. Il reato, insegnavano gli antichi giuristi inglesi, è un'offesa fatta al Re, conservatore della pace pubblica: egli è l'offeso, egli può dunque perdonare; ma perciò appunto non può poi arrogarsi di rimettere un debito privato, o di perdonare i torti civili di cui un cittadino sia vittima.

Senonchè pure essendo ristretto alla sola materia penale,

quello che chiamiamo con frase ampia e comprensiva « diritto di grazia » assume cinque aspetti diversi, e può essere grazia in senso stretto — commutazione di pena — indulto — riabilitazione — amnistia. Trattiamone separatamente.

§ 174. — « Grazia » in senso stretto è remissione totale o parziale di una pena.

Se è sostituzione di una pena ad un'altra, dicesi più propriamente « commutazione ». Ed è chiaro che la pena sostituita debb'essere meno grave, chè altrimenti il Re inasprendo le pene verrebbe ad esercitare un diritto di punire che non è nelle sue competenze. Per la qual cosa, la commutazione presume il consenso di colui che ne forma l'obbietto. È chiaro altresì, che la pena sostituita debb'essere una di quelle già scritte nelle leggi, altrimenti il Re muterebbe le leggi penali, il che non gli è consentito: *nulla poena sine lege*.

Tanto la grazia in senso proprio, quanto la commutazione, di cui unicamente parla quest'articolo 8 dello statuto, sono atti di clemenza a beneficio di un singolo individuo. Se invece sono concesse obiettivamente a tutti gli autori di certi delitti o a tutti i condannati per certi delitti o a certe pene, l'atto di clemenza assume allora il nome specifico di « indulto ».

La grazia e la commutazione presuppongono adunque una sentenza già passata in giudicato, epperò non si possono esercitare a vantaggio di coloro che sieno stati condannati semplicemente in contumacia. La condanna contumaciale invero non esaurisce l'azione del potere giudiziario; essa ha solo un carattere provvisorio, dovendosi rifare il giudizio tostochè il condannato cada in potere della giustizia o a questa si presenti spontaneo. D'altra parte, nulla impedisce che l'esercizio della regia prerogativa di perdono si esperimenti più volte, a intervalli, in beneficio di uno stesso individuo. L'indulto invece può riferirsi a condanna passata in giudicato, ovvero anche a reati pei quali pende il giudizio; nel qual caso ne spetta l'applicazione allo stesso giudice di

merito che proferisce la sentenza, o alla Sezione d'accusa, dietro domanda dell'interessato.

La concessione di tali atti di clemenza si fa con decreto reale controfirmato dal ministro di grazia e giustizia che ne è responsabile. In generale per le grazie e le commutazioni precede l'avviso del Procuratore del Re e talvolta anche del presidente del collegio da cui emanò la condanna, o quello dell'Intendente di Finanza se il reato ha natura fiscale. Pei reati d'azione privata è anche usanza di richiedere l'assenso della parte lesa, e l'avvenuto risarcimento dei danni; il che per altro ha valore di semplice coefficiente, non di causa determinante o condizione imprescindibile per l'esercizio della regia prerogativa. Ecco in proposito le disposizioni del Codice di procedura penale:

Art. 826. — Le suppliche per *grazia* di pene pronunziate dovranno essere dirette al Re e presentate al ministro di grazia e giustizia: esse saranno sottoscritte dal supplicante o da un avvocato o procuratore esercente.

Le *suppliche* per *grazia*, presentate come sopra o in qualsiasi altra forma, non sospenderanno l'esecuzione della sentenza, salvo che venga altrimenti ordinato dal Re per mezzo del ministro di grazia e giustizia.

Il decreto di grazia non può riguardare che una condanna *passata in cosa giudicata*.

Art. 827. — Coloro che riporteranno decreto di grazia, dovranno, nel termine di due mesi dalla spedizione, presentarlo al Pubblico Ministero presso le Corti o i tribunali che hanno pronunziato la condanna: in difetto, decadranno dal beneficio del decreto.

Se la grazia riguarda un reato di competenza dei pretori, il decreto sarà presentato entro lo stesso termine e sotto la stessa pena al Procuratore del Re presso il tribunale dal quale i pretori dipendono.

Ciò nondimeno, il decreto portante intero condono di una pena corporale pronunziata con una sentenza, ovvero il condono di quanto rimane ancora a scontarsi della detta pena dal dì della domanda del medesimo, sarà, ove il condannato si trovi detenuto, immediatamente trasmesso dal ministro di grazia e giustizia al Pubblico Ministero presso la Corte o il tribunale che ha proferito la sentenza; acciò si proceda senza ritardo in conformità del disposto dell'articolo seguente, e quindi al rilascio del detenuto.

Art. 828. — Il decreto di grazia sarà annotato dal cancelliere della Corte, del tribunale o pretore che ha pronunziato la sentenza, in fine od in margine della minuta della sentenza.

Quest'annotazione si farà entro tre giorni da quello in cui il decreto fu comunicato al cancelliere, sotto pena di un'ammenda non minore di lire dieci.

Art. 829. — Se il decreto non porta che una *commutazione* od una *diminuzione* di pena e l'altra insieme, o contiene condizioni, il Pubblico Ministero

ne promuoverà l'esecuzione, e si osserverà quanto all'annotazione il disposto dei due articoli precedenti.

Art. 831. — *L'indulto* si accorda per decreto reale, col quale sono determinati i reati e le condanne che vi sono comprese, e le condizioni per l'ammissione.

L'indulto non abolisce l'azione penale; esso estingue od attenua le pene inflitte con sentenza *passata in cosa giudicata*.

Chi intende godere del beneficio dell'indulto, dovrà eseguire il disposto dei due ultimi alinea dell'articolo precedente (*riservato nel § 176*), nei termini ivi prescritti.

E quanto agli effetti, si leggono nel Codice penale i seguenti articoli:

Art. 87. — L'indulto o la grazia, che condona o commuta la pena, fa cessare l'*interdizione legale* del condannato e le *incapacità* stabilite nei capoversi dell'articolo 33 (*ossia quelle circa la patria potestà, l'autorità maritale, e la capacità di testare*) purchè non siano congiunte per legge alla pena sostituita; ma *non fa cessare* l'interdizione dai pubblici uffici, nè la sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte, nè la vigilanza speciale della Autorità di pubblica sicurezza, salvo il caso di espressa disposizione nel decreto d'indulto o di grazia.

Art. 89. — L'amnistia, l'indulto e la grazia, e la remissione della parte lesa, *non danno diritto* alla restituzione delle cose confiscate, nè delle somme pagate all'erario a titolo di pene pecuniarie.

Art. 90. — Quando la pena dell'ergastolo o della reclusione oltre i dieci anni sia condonata o commutata per decreto d'indulto o di grazia che non abbia disposto altrimenti, il condannato è sottoposto per tre anni alla *vigilanza speciale* dell'Autorità di pubblica sicurezza * (1).

* § 175. — Come si è veduto (scriveva il compianto professor Racioppi in questo paragrafo che ora, stante le avvenute riforme legislative in merito alla « riabilitazione » si è dovuto completamente rifare) come si è veduto, la grazia, la commutazione e l'indulto non fanno cessare sempre e necessariamente la incapacità e interdizioni occorse come conseguenza della pena. Indi la necessità di un altro istituto autonomo che può aggiungersi più tardi a quelle

* (1) Per dare infine una concreta idea dell'estensione con cui si esercita in Italia il diritto di grazia in senso stretto, riferiamo le cifre dell'ultima statistica.

Quando diciamo « ultima », l'attributo va inteso in senso relativo, e si riferisce alla più recente « Statistica giudiziaria penale » pubblicata a cura del Ministero di grazia, giustizia e culti — che riguarda l'anno 1904 — V. Bol-

forme di clemenza sovrana per compierne l'efficacia a fronte di determinati individui, ossia la « riabilitazione ».

Ed il nostro A. richiamandosi agli articoli 837 e 846 del Cod. di proc. penale, non che all'art. 100 del Codice

lettino pubblicato in Roma, a. 1907, Tip. Nazionale. Da esso togliamo i dati ed i confronti in parola.

Specchio delle grazie presentate ed accolte nel periodo 1880-1904.

A N N I	Presentate	Accolte	Percentuale delle domande accolte
1880-1886	45, 123	4, 122	9.13
1887-1889	35, 806	2, 797	7.81
1890-1892	45, 483	3, 801	8.36
1893-1895	40, 314	3, 732	9.26
1896-1898	32, 800	3, 761	11.87
1899-1901	29, 591	4, 940	16.69
1902	34, 040	5, 763	16.93
1903	36, 833	8, 928	24.24
1904	35, 510	9, 885	27.84

Il quale specchio dimostra pure la tendenza ognor crescente ad accogliere favorevolmente le domande di grazia. Il che può prestarsi talora a giuste critiche.

Le quali critiche si ebbero ultimamente a manifestare a proposito della grazia a *Linda Murri* — condannata, come complice nell'assassinio del marito *Bonmartini*, dalle assise di Torino a 10 anni di reclusione — concessa il 15 maggio 1906, ministro di grazia e giustizia l'on. Sacchi e proprio alla vigilia in cui egli doveva lasciare il potere.

Le fu commutata la pena in quella del confino nel comune di Porto San Giorgio a mare, dove il padre tiene una villa.

La grazia, come si disse, fu diversamente accolta in paese, e certo non benevolmente dalla maggioranza della Camera, dove si ebbero interrogazioni, interpellanze e mozioni (Tornata del 13 giugno detto).

Non solo: ma essa fu anzi il movente ultimo, per ragione di tempo (e per questo ne parliamo), che diede materia al deputato Luigi Lucchini di presentare nella tornata successiva una proposta di legge tendente a disciplinare l'esecuzione delle condanne penali e le domande di grazia, onde lasciare, il meno che fosse possibile: adito ad abusi del potere esecutivo. (Cfr. Riv. penale, vol. LXIV, a. 1906, p. 270-276).

penale, faceva comprendere come anche la riabilitazione potesse, allora, rivestire i caratteri di una concessione sovrana, ed entrare, in certa qual maniera, nell'esercizio del diritto di grazia in senso lato. Di qui l'opportunità di far cenno della riabilitazione nel commento all'art. 8 dello Statuto.

Se non che, colle nuove e recentissime disposizioni, questo carattere di elargizione sovrana, la riabilitazione avrebbe perduto. Ma non è perciò solo venuta meno l'opportunità di fare qui cenno del detto istituto.

Esso, infatti, se non può dirsi che sia collegato al diritto di grazia nelle sue varie forme in cui si esplica (amnistia, condono, indulto) ha però, con queste ultime, molti punti di contatto, e come esse presuppone una condanna ed un condannato da beneficiare per alte ragioni d'opportunità o di equità.

Nessuno può ammettere che l'uomo — sol perchè si è reso colpevole una volta — debba per tutta la vita portare il marchio del fallo commesso. Ragioni di giustizia e motivi di interesse sociale suggeriscono che devesi al colpevole lasciare aperta la speranza di potersi strappare di dosso quella camicia di Nesso che è la sentenza di condanna, e cancellarne ogni effetto, onde presentarsi, senza vergogna, a' suoi simili. E se, purtroppo, non sempre ciò è possibile in via assoluta (perchè nessuna forza varrà a far sì che non sia avvenuto quel che in realtà è avvenuto) tuttavia, il solo pensiero che esiste la possibilità relativa e legale di rientrare, mondo da colpe, nella vita civile, e di riacquistare tutti i diritti di cittadino, è tal seducente prospettiva per la maggior parte dei colpevoli, da indurli più facilmente all'emenda ed al bene operare.

A questi concetti si ispira la riabilitazione, istituto, quindi, eminentemente equo ed educatore.

Bisogna però che la legge non richieda nè troppo lungo tempo, nè troppo complicata e dispendiosa procedura se vuole che l'istituzione produca a i desiderati effetti: come pure non è giusto che la riabilitazione si presenti sempre sotto la forma di concessione graziosa, ma occorre talora che essa

venga dichiarata *ipso jure*, come premio dovuto a chi ha dimostrato di meritarselo.

Solo così l'istituzione diventerà strumento di rigenerazione per tanti più sventurati che colpevoli.

A questi concetti deve essersi ispirato ultimamente il legislatore nell'apportare le suaccennate riforme alla riabilitazione, di cui — premesse queste brevi considerazioni — crediamo opportuno riportare qui per esteso le disposizioni come il nostro A. aveva fatto delle allora vigenti disposizioni del Cod. di proc. penale e del Codice penale.

La legge porta la data del 17 maggio 1906, n. 197; ed il R. D. relativo, la data del 25 aprile 1907 n. 209 ⁽¹⁾

Art. 1. — Alle disposizioni degli articoli dall'837 all'846 del codice di procedura penale sono sostituite quelle contenute negli articoli seguenti.

Art. 2. — L'istanza di riabilitazione è diretta al primo presidente della corte di appello del distretto in cui fu pronunciata la condanna o emessa la dichiarazione di cui nell'art. 7, capoverso, del codice penale.

Alla domanda è allegata copia della sentenza di condanna e sono uniti i documenti comprovanti che l'istante :

1° abbia scontato, quando ne sia il caso, la pena principale, od ottenuta il condono, in tutto o in parte, e adempiuto tutti gli obblighi dipendenti dalla condanna, o giustificato le ragioni dell'inadempienza ;

2° non abbia subito nuove condanne per delitto, eccettuati i delitti colposi, successivamente a quella cui si riferisce la domanda ;

3° abbia tenuto nel frattempo tale condotta da far presumere il suo ravvedimento.

Art. 3. — La corte d'appello (sezione degli appelli penali) sulla requisitoria scritta e motivata dal procuratore generale decide in camera di consiglio.

Essa può ordinare le informazioni che reputi opportuno.

(1) Si sa essere vezzo, in Italia specialmente, di distinguere certe leggi speciali o codici dal nome dei ministri che ebbero spesso la sola ventura di presentarli al Parlamento. Questa legge speciale che ora ci occupa non porta il nome del ministro che la propose come, ad esempio, si è fatto della legge riguardante la condanna condizionale. Ma se è un bene non chiamarla col nome del ministro specialmente quando ben poco o nullo è il merito di lui, è altresì doveroso fare cenno di coloro che alle migliori riforme hanno dato il maggiore impulso, sia per essersene fatti gli iniziatori, sia per averne portato un lungo contributo di ingegno, di dottrina e di operosità.

Tale deve dirsi dell'on. Luigi Lucchini — allora deputato ed oggi senatore — a proposito della riforma di cui si dà relazione in questo paragrafo. Cfr. Rivista penale. vol. 4, XIV, p. 123. — Cfr. anche la relazione senatoriale su detto progetto, opera del senatore Pierantoni.

L'istante può presentare documenti e memorie.

Dalla decisione della corte di appello è dato il ricorso per cassazione.

Ove la domanda sia respinta, essa non può rinnovarsi se non dopo trascorso, dalla data della deliberazione passata in giudicato, un nuovo termine equivalente a quello richiesto per la prima domanda.

Se però la domanda sia respinta per difetto o irregolarità di qualche documento, essa può essere riprodotta senza vincolo di termine.

Art. 4. — Chiunque, non recidivo, sia stato condannato alla pena della multa o a pena restrittiva della libertà personale, sola o accompagnata da altra pena, che non superi cinque anni di reclusione o dieci di detenzione, dopo trascorsi quindici anni dal giorno in cui la pena fu scontata o la condanna estinta, senza che nel frattempo abbia commesso alcun reato per cui gli sia stata inflitta la pena della reclusione superiore ai tre mesi, è riabilitato di pien diritto.

Se la pena non superi cinquemila lire di multa, ovvero trenta mesi di reclusione o tre anni di detenzione, il diritto si acquista col decorso di soli otto anni.

Art. 5. — Gli effetti delle decisioni di proscioglimento, in quanto la legge faccia da esse dipendere il conferimento, la sospensione o la perdita di diritti, uffici o impieghi, gradi, titoli, dignità, qualità o insegne onorifiche, ovvero l'applicazione di determinati provvedimenti dell'autorità giudiziaria, cessano col decorso di un tempo equivalente alla prescrizione dell'azione penale per il reato corrispondente.

In questi casi la riabilitazione viene dichiarata, a cura del pubblico ministero o sull'istanza della parte, dal presidente del tribunale del luogo di nascita, ovvero, se non sia conosciuto il luogo di nascita o si tratti di persona nata all'estero, dal presidente del tribunale di Roma.

Art. 6. — Il Governo del Re è autorizzato a dare tutte le disposizioni necessarie per coordinare la presente legge con le altre leggi dello Stato.

E dopo la legge crediamo opportuno riportare anche il decreto succitato che vi si riferisce:

Art. 1. — Gli effetti della riabilitazione e i casi e i termini nei quali essa può conseguirsi, sono stabiliti nell'art. 100 del cod. pen., salvo quanto dispongono gli art. 3 e 5 della legge 17 maggio 1906, n. 197.

Art. 2. — Per decidere sulle istanze di riabilitazione, si osservano, in quanto siano compatibili, le disposizioni degli art. 422, 424, 427, 428, 429, 432, 441 e 443 del codice di procedura penale, con le seguenti modificazioni:

1° il termine di giorni dieci fissato nell'art. 422 decorre da quello in cui sia pervenuta al procuratore generale l'istanza coi documenti, trasmessagli direttamente dall'istante o dalla cancelleria della corte d'appello;

2° la notificazione dell'estratto delle requisitorie è fatta alla parte interessata nel domicilio ch'essa deve eleggere nella sede della corte d'appello chiamata a giudicare;

3° il termine di tre giorni fissato nell'art. 429 decorre dalla presentazione delle requisitorie definitive;

4° per la più ampia istruzione di cui nell'art. 432, la corte d'appello

può delegare qualunque giudice istruttore o pretore del regno. ovvero un agente consolare all'estero;

5^o la notificazione della sentenza è fatta in conformità al n. 2^o.

Art. 3. — Per il ricorso e il giudizio in cassazione, si applicano le norme contenute nel capo 1^o del titolo X del libro II del codice di procedura penale.

Art. 4. — Di ogni sentenza con cui venga concessa la riabilitazione il cancelliere della corte d'appello che la pronunciò deve dare comunicazione, tosto che sia passata in cosa giudicata, al procuratore del re del circondario in cui nacque la persona riabilitata, o al procuratore del re presso il tribunale di Roma nei casi preveduti nell'art. 6, capoverso, del regio decreto 13 aprile 1902 n. 107.

Art. 5. — L'art. 4, n. 5^o, della legge 30 gennaio 1902 n. 57 per cui nel certificato del casellario giudiziale non deve farsi menzione delle condanne rispetto alle quali sia stata concessa la riabilitazione, si applica anche quando la riabilitazione sia acquisita di pien diritto, giusta l'art. 4 della legge 17 maggio 1906 n. 197.

Non deve pur farsi menzione nella dichiarazione di cui nell'art. 14 del regio decreto 13 aprile 1902 n. 107, delle decisioni ivi indicate, rispetto alle quali sia intervenuta la declaratoria del presidente del tribunale, in conformità all'articolo 5 della legge 17 maggio 1906, n. 197.

La declaratoria può essere chiesta e rilasciata alla parte interessata, che ne faccia domanda, anche nel caso della prima parte del presente articolo.

Art. 6. — Ai procedimenti per riabilitazione sono applicabili le disposizioni vigenti sul gratuito patrocinio.

Infine per la statistica diremo che le riabilitazioni concesse in Italia durante l'ultimo quarto di secolo furono: 141 nel periodo 1880-1886; 178 nel periodo 1887-1889; 283 nel periodo 1890-1892; 286 nel periodo 1893-1895; 357 nel periodo 1896-1898; 410 nel periodo 1892-1901; 538 nel 1902; 240 nel 1903; 315 nel 1904 ⁽¹⁾.

Dalla quale statistica si rileva un progressivo aumento delle avvenute riabilitazioni, indizio confortante della bontà intrinseca dell'istituto e della coscienza più educata e civile delle masse se sentono la necessità di farne uso.

Aggiungiamo che — sempre dalla statistica sopra accennata — si ha che le domande avanzate in merito alla riabilitazione sono più frequenti nell' Emilia, in Piemonte, nel

(1) Rileviamo queste cifre dal bollettino già citato « Statistica giudiziaria penale per l'anno 1904 », p. CXLIV-V — Roma, Tip. Nazionale, 1907 — Da essa si rilevano le inesattezze in cui era caduto il nostro A. nel dare qualche cenno statistico in merito alla riabilitazione sino all'anno 1898.

Veneto, nella Campania, e minori nella Basilicata, negli Abruzzi e nelle Calabrie.

§ 176. — Profondamente diversa dalle precedenti quattro forme è l'amnistia, cioè la dimenticanza, l'oblio del reato commesso. Essa vale dichiarazione che il reato non è reato, come se la legge non lo avesse previsto; e perciò impedisce che l'azione penale si eserciti, o ne derivi o ne rimanga qualsivoglia effetto giuridico, nemmeno quello di costituire un elemento da tenersi a calcolo pel caso di recidiva. Se interviene allorquando sia già stata pronunciata una sentenza di condanna, la cassa, e ne divieta o ne arresta l'esecuzione da quel giorno medesimo; se interviene prima della sentenza, vieta o arresta il giudizio; se prima del giudizio, vieta o arresta l'esercizio dell'azione penale. In ogni caso profitta così all'autore del reato come ai suoi complici, e si applica di ufficio nè può essere ruscata.

Nelle precedenti forme di perdono, l'opera del giudice rimane libera e rispettata, salvo in quanto si attiene meramente alla esecuzione; in quest'ultima forma, l'opera del giudice o è cancellata o perfino è impedita d'esplicarsi. Egli è per questa sua profonda incidenza sull'autonomia della funzione giudiziaria, che molti paesi hanno stimato di non poterla concedere al Capo dello Stato cui pur consentivano il diritto di grazia, e ne hanno fatto un attributo del Legislativo, anche a ragione del delicatissimo giudizio di convenienza, ch'essa implica. Ma in altri paesi fu considerato che riferendo le amnistie alle Camere si va incontro a discussioni ardenti e prolungate nell'atto stesso in cui la ragione politica più consiglierebbe un provvedimento sollecito per metter termine ad agitazioni pericolose; e anche l'amnistia fu quivi concessa al Capo dello Stato, solo prescrivendo forme più rigide.

Lo Statuto nostro, come si vede in quest'articolo 8, non parla dell'amnistia. E se la Corona potè fare uso di un tale diritto col R. decreto 18 marzo 1848, n. 682, senza che alcuno ne movesse appunto, ciò fu perchè in quel tempo imperava la disposizione transitoria dell'articolo 82 dello Sta-

tuto. Ma ben furono mossi dubbii d'ordine costituzionale nel 1856, quando emanavasi il primo decreto d'amnistia sotto l'imperio dell'articolo 8; senonchè, per l'assenza di esplicito diniego nella legge fondamentale (a differenza del modello belga), pel consenso quasi unanime dei paesi liberi sul contenuto del diritto di grazia, e per imitazione della giurisprudenza francese che nel 1839 aveva ritenuto comprendersi l'amnistia nella disposizione di un articolo statutario identico al nostro, prevalse il concetto più favorevole alla lata prerogativa regia ⁽¹⁾. Il nuovo Codice di procedura penale del 1859 non stimò di risolvere la questione: ma sopraggiunse poscia, a dissipare ogni dubbio, il Codice di procedura penale del 1865, ancora vigente, e del quale facciamo seguire le disposizioni in ordine a questa materia secondo le modificazioni addottee dal R. decreto 1 dicembre 1889, n. 6509.

Art. 830. — L'amnistia si concede per *decreto reale*, sopra *proposta* del Ministro di grazia e giustizia, *udito il Consiglio dei ministri*.

Se il decreto di amnistia non prescriva condizioni od obblighi all'imputato accusato o condannato per essere ammesso a goderne, esso *produce il suo effetto di pien diritto*. Allorquando l'amnistia non sia stata applicata dal giudice durante l'istruzione o il giudizio, ovvero allorquando l'amnistia faccia cessare l'esecuzione della condanna, il Procuratore Generale presso la Corte d'appello nel cui distretto sarebbesi dovuto pronunziare o si è pronunziato il giudizio sul reato, promuove *d'ufficio* la declaratoria d'ammissione e l'ordine di rilascio dei detenuti. Pronunzia sulla di lui richiesta, la sezione di accusa.

Se dagli atti non resulti ancora abbastanza se il reato per cui si procede, sia compreso nell'amnistia, si sospende di provvedere finchè il titolo del reato sia dagli atti sufficientemente indicato.

Se il reato sia di competenza dei tribunali penali o dei pretori, il Procuratore Generale deve tosto trasmettere al Procuratore del Re o al pretore copia della declaratoria e dell'ordine di rilascio emanato dalla sezione d'accusa.

L'imputato accusato o condannato, il quale pretenda aver diritto di godere dell'amnistia, e a cui favore il Procuratore Generale non abbia fatto richiesta d'ufficio, può *entro sei mesi* dalla pubblicazione del decreto reale,

* ⁽¹⁾ Della quale prerogativa, i ministri responsabili hanno però abusato troppo spesso per ragioni puramente festaiuole. Il che è stato lamentato da molti, ed avemmo occasione di lamentare noi pure nel nostro scritto: *A proposito di amnistia*, riportato a pag. 217 delle nostre « Impressioni e note di polit. e di diritto cost. » già citato.

ricorrere per ottenere la detta declaratoria alla sezione d'accusa: la quale statuisce immediatamente sul ricorso, udito il Pubblico Ministero.

Se il decreto d'amnistia imponga *condizioni od obblighi* per l'ammissione chi intende goderne, deve, nel termine stabilito dal decreto reale, o, in difetto, *entro sei mesi* dalla pubblicazione, ricorrere alla sezione d'accusa del distretto in cui sarebbesi dovuto conoscere o si è conosciuto della causa, per ottenere la declaratoria d'ammissione. La sezione provvede, udito il Pubblico Ministero.

Nei casi preveduti nei due capoversi precedenti, se il reato sia di cognizione dei tribunali o dei pretori, i ricorrenti devono far constare avanti i medesimi, della declaratoria ottenuta dalla sezione d'accusa, entro due mesi dalla data di essa.

Art. 832. — Il ricorso per godere dell'amnistia *non sospende* il corso della procedura già cominciata, *quando* dagli atti del processo non risulti ancora sufficientemente se il reato sia compreso nell'amnistia; in questo caso il ricorso è unito agli atti del processo per la decisione da farsi nel corso ulteriore della causa.

Se il titolo del reato sia sufficientemente indicato allo stato degli atti, è immediatamente proceduto sul ricorso.

Il Codice penale poi determina:

Art. 86. — L'amnistia *estingue* l'azione penale, e fa cessare l'*esecuzione* della condanna e *tutti* gli effetti *penali* di essa.

Art. 89. — L'*amnistia*, l'indulto e la grazia e la remissione della parte lesa, non danno diritto alla restituzione delle *cose confiscate* nè delle somme *pagate* all'erario a titolo di pene pecuniarie.

Art. 103. — L'estinzione della condanna penale non pregiudica la condanna civile alla restituzione, al risarcimento dei danni e alle spese del procedimento, *eccetto che l'estinzione avvenga per amnistia*, nel qual caso cessa l'azione dell'erario per la riscossione delle spese processuali.

Quanto alla cancellazione della imputazione inscritta nel casellario giudiziario, la Cassazione di Roma, con sentenza 20 luglio 1893 sul ricorso Prin-Derre, aveva ritenuto che anche tale effetto segue naturalmente l'amnistia generale: ma ora ha mutato la sua giurisprudenza con la più recente sentenza del 26 giugno 1900 sul ricorso Bergolli, per il motivo che l'amnistia estingue bensì l'azione penale, ma non rende certo inesistenti i fatti compiuti. Su questo punto, in cui spiegasi l'influenza di esplicite disposizioni della legge sul casellario giudiziario, vedasi pure la sentenza 1° maggio 1899 della stessa Cassazione sul ricorso Fulco. Del pari, la stessa Cassazione, mentre con la sentenza 31 dicembre 1891, Carlevaris e Repetti, aveva

ritenuto che l'amnistia reintegra *de jure* la capacità elettorale quando anche intervenga dopo espiata la pena — col'altra sentenza del 18 gennaio 1901, Urbano e Russo, ha affermato che a reintegrare quella capacità, dopochè siasi già scontata la pena, *non è sufficiente l'amnistia, e occorre la riabilitazione* ⁽¹⁾.

Chiudiamo questi brevi cenni col far notare che sebbene l'amnistia costituisca in Italia una competenza regia, pure è stata esercitata qualche volta dal Parlamento in casi in cui trattavasi di reati numerosi e di poco conto e d'indole *finanziaria* — piuttosto a correttivo, sospensione o dispensa di leggi eccessivamente fiscali, anzichè a vera e propria esplicazione del diritto di grazia ⁽²⁾.

* § **176** ^{bis}. — La questione se il Re possa esercitare il diritto di grazia a favore di un ministro accusato dalla Camera, è stata poco approfondita dagli autori italiani e molti trattati non ne fanno neppur cenno. La ragione forse sta nel considerare la questione troppo accademica; oppure nel ritenere che, nel diritto positivo italiano, detta questione non sia neppure lecito porla.

Se non che noi riteniamo opportuno farne qui brevi cenni: sia perchè non siamo così semplicisti da credere che — anche stando al nostro diritto positivo — la questione

* ⁽¹⁾ Questa massima fu, anche più recentemente, confermata dalla stessa Cassazione con sentenza in data 17 dic. 1903, pubblicata nella *Giurisprudenza italiana* a. 1904, vol. LVI, p. III, col. 90, con una acutissima nota contraria dell'insigne Mortara. Ed a pochi giorni di distanza (25 febbraio 1904) la Corte ribadiva il principio.

Questo principio si presenta subito come tale un *non-senso giuridico* (perchè vorrebbe conciliare l'inconciliabile vale a dire due termini antitetici ed incompatibili tra loro: *amnistia* e *riabilitazione*) che la Cassazione romana, a sezioni unite, con sentenza 29 nov. 1905 ritornò su suoi passi, vale a dire al principio che l'amnistia reintegra *de jure* la capacità elettorale. Il che veniva poi deciso anche più tardi dalle Corti d'appello di Ancona con sentenza 1 ag. 1906, e di Potenza con sentenza 25 luglio 1907. Cfr. *Giurispr. Italiana*, a. 1906, p. III, col. 1 con note di richiami; a. 1907, p. III, col. 393.

* ⁽²⁾ Cfr. a mo' d'esempio, la legge 26 marzo 1905, n. 88 e relativo R. D. 7 agosto 1905, n. 437.

non possa porsi, sia, sopra tutto, perchè sventura volle che — proprio in questi giorni (febbraio 1908) — simile questione passasse dal puro campo astratto in quello concreto.

Esaminiamo, però, prima la questione in sè, e poi nel caso speciale.

Può, dunque, il Re far grazia ad un ministro accusato come sopra ?

Stando al nostro diritto positivo bisogna convenire che sì, perchè non c'è nessuna disposizione che limiti il diritto di grazia consacrato nell'articolo 8 dello Statuto, e che resta, così, incondizionato.

Si obietta, in contrario, che osta all'esercizio del diritto di grazia a favore di un ministro, l'articolo 67 dello Statuto che sancisce la *responsabilità ministeriale*, ed il correlativo articolo 47 che riconosce nella Camera dei deputati il diritto di *accusare i ministri del Re*, e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di Giustizia. Se il Re — si continua — potesse, nei riguardi di un ministro *accusato* dalla Camera, e *condannato* dall'Alta Corte, fare uso del diritto di grazia, la *responsabilità ministeriale* ed il *diritto di accusa* — pure riconosciuti dallo Statuto — potrebbero rimanere senza efficacia ogni qualvolta ciò potesse piacere al Sovrano. Cosicchè — si conchiude — si troverebbero facilmente ministri pronti a fare il solo interesse della Corona ed a tradire il paese, qualora quest'ultima assicurasse loro la impunità.

Lasciamo stare quest'ultimo argomento che vale ben poco, se non altro perchè si fonda sopra una presunzione iniqua a carico della Corona e dei suoi ministri accordantisi in una complicità criminosa a danno del paese ; e fermiamoci piuttosto sulla prima obiezione: la *responsabilità ministeriale* ed il conseguente diritto d'accusa.

Al qual proposito noi rispondiamo che tanto la *responsabilità ministeriale* quanto il diritto d'accusa a favore della Camera sono ostacoli insormontabili e quindi tali da limitare il diritto di grazia nei riguardi dei ministri, solo e quando si volesse — questo diritto — esercitarlo *prima* del giudizio, ma non *dopo*.

Colla avvenuta condanna, la Camera, in sostanza avrebbe fatto uso del suo diritto, ed il ministro avrebbe *risposto* dell'opera sua davanti alla nazione. Nessun ostacolo costituzionale, quindi, se *condannato* il *sistema* e l'uomo *politico*, la Corona credesse opportuno di rendere meno aspra la conseguenza materiale della condanna all'uomo tornato privato.

È questa teoria crediamo che — sempre in linea astratta e stando al nostro diritto positivo — sia la teoria più logica e veramente *costituzionale* in quanto che non viola nessuna disposizione statutaria. Essa — in altri termini — s'accosta alla consuetudine ed alla legge inglese che nell'*Atto d'assestamento* (*Act of Settlement*) del 12 giugno 1701. — 12 e 13 Guglielmo III, c. III ⁽¹⁾ porta che « nessun condono sotto il gran sigillo d'Inghilterra sarà accolto contro un'*accusa* (*impeachment*) dei Comuni in Parlamento.

E si sa poi come la Camera dei Lords davanti alla quale l'accusa dei Comuni viene poscia esaminata e discussa, possa assolvere e dichiarare la *reità* del ministro accusato; ma non possa profferir sentenza se la Camera dei Comuni non la chiede con speciale domanda.

Questo sistema pare, alla pratica inglese, sufficiente ai fini politici dell'accusa, anche se il condannato non subisce materialmente la pena. E questo sistema pare a noi come dicemmo, conciliabile colle disposizioni degli articoli 8, 47 e 67 del nostro Statuto.

Negare, invece, come vorrebbe qualcuno, il diritto di grazia al Sovrano in modo assoluto e sempre quando questi volesse esercitarlo a un ministro, vale a dire anche se già *condannato*, ci pare che sia un violare senza veri motivi di pubblico interesse e di ermeneutica statutaria, la disposizione dell'articolo 8 che troverebbe come si disse un solo ostacolo nella *responsabilità* e nell'*accusa* sopra accennate, e che — coll'avvenuto giudizio — hanno anzi raggiunti gli alti scopi politici che si prefiggevano.

(1) Cfr. MINGUZZI, *Principali costituzioni straniere*. Vol. I. pag. 250. Firenze, Barbèra, 1899.

Così che la nostra teoria sta fra quella di coloro che sostengono non subire — il diritto di grazia — limite alcuno *mai*, e tra l'altra di quelli che asseriscono subire *sempre* un'eccezione quando si tratti di esercitarlo nei riguardi di un ministro.

Contro la prima teoria stanno realmente le altre accennate disposizioni statutarie, contro l'ultima stanno, oltre che le ragioni esposte, anche l'esempio che ci viene dato da altre costituzioni. Quelle costituzioni, infatti, che intesero porre un'eccezione al diritto di grazia nei riguardi dei ministri, non si limitarono — come fece il costituente nostro — a sancire la responsabilità ministeriale e il diritto di accusa a favore della Camera elettiva, ma sancirono chiaramente questa eccezione.

Non ricorderemo tutte le costituzioni che in tal modo furono formulate; ma riteniamo però opportuno farne cenno di qualcuna.

La Costituzione belga, ad esempio, dopo aver sancito il diritto sovrano di grazia (art. 73), aggiunge subito « salvo quello che è stato stabilito riguardo ai ministri »; ed allo articolo 91 si esprime testualmente così: « Il Re non può fare grazia al ministro condannato dalla Corte di Cassazione (la quale funge, nel Belgio, da Alta Corte di giustizia) *se non su domanda* dell'una delle due Camere ».

Così vuole che la proposta di grazia parta dalla Camera accusatrice, la Costituzione prussiana (art. 49). Altre costituzioni, invece, senza pretendere che la domanda o la proposta di grazia, parta da una delle due Camere, pretendono però o che di entrambe si abbia il *consenso* (come la Costituzione danese, art. 26), o si abbia quello della Camera elettiva, (come la greca, dove si sa esiste una sola Camera, art. 82) o che almeno siano in proposito *consultate* le due Camere (come la Costituzione olandese, art. 68). E tacciamo d'altre minori ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La costituzione della Baviera limita pure il diritto di grazia sancito nell'articolo 4 con una legge speciale del 4 giugno 1848 (art. 2) sulla responsabilità ministeriale.

Il che conferma, come dicemmo, l'argomento che senza un'espressa disposizione non è lecito limitare il diritto di grazia rispetto ai ministri, oltre i casi e le forme che possono considerarsi compatibili con altre disposizioni statutarie in materia. Perchè si sa che le prerogative e guarentigie di diritto pubblico vanno sempre interpretate in maniera che l'esercizio dell'una non offenda o renda impossibile quello dell'altra, presupponendosi, in tesi generale, l'accordo fra le varie disposizioni scritte nelle leggi. Non mancano precedenti storici memorabili che confortano la tesi nostra sia intesa in linea astratta, sia considerata come interpretazione del nostro diritto positivo.

In Inghilterra, procedendosi contro un ministro di cui al momento ci sfugge l'esatto nome, accusato dalla Camera dei Comuni verso il 1450, il Re pensò di mandarlo fuori del Regno per sottrarlo al giudizio; ma questo suo arbitrio sollevò le più fiere proteste dei Lordi che dovevano giudicare l'*impeachment*.

Più tardi, a proposito del processo contro Dauty nel 1679, furono i Comuni a sostenere che il Re non aveva diritto di amnistia per sottrarre i suoi ministri dall'accusa della Camera; e nel 6 giugno 1689 essi riconfermarono questa massima che da ultimo diventò legge scritta con l'*Act of Settlement* sopracitato.

Che più? Non sarà anzi inutile ricordare che perfino le antiche Prammatiche delle Due Sicilie vietavano al Re di salvare i suoi ministri dal pubblico sindacato⁽¹⁾; e questo in un'epoca in cui la cosa pubblica non era, come oggi, ordinata sulla base della responsabilità dei ministri verso le Camere.

Viceversa, a giudizio compiuto, e quando si tratta solo di temperare il rigore e le conseguenze di pronunziati non soggetti, come vedremo (§ 374), ad appelli o ricorsi, vediamo nella stessa Inghilterra nel 1691, essere graziato il cancelliere Bacone, pur reo confesso di corruzione, che ri-

(1) BONASI, *Della responsabilità penale e civile dei ministri*. Bologna, 1874, pag. XXI.

nuncia prima alla difesa, per gettarsi intieramente alla mercè dei suoi giudici — come dice il Macaulay — e per rassegnarsi poi, dopo la condanna a chiedere umilmente la grazia.

Così in Francia sono condannati nel 1830 i ministri di Carlo X, che poi grazia Luigi Filippo nel 1836.

* * *

La questione che stiamo esaminando ha poi assunto, come già dicemmo, importanza maggiore per essersi presentato il caso di risolverla, proprio nei nostri giorni.

Nunzio Nasi — già deputato e ministro della P. I. — fu, in seguito ad accusa della Camera dei deputati condannato (nei modi e nelle forme su cui avremo campo di trattenerci più avanti ed in diversi momenti di questo commento ⁽¹⁾) per peculato, dall'Alta Corte di Giustizia, con sentenza in data 24 febbraio 1908. Il giorno successivo vi fu chi alla Camera prese l'iniziativa per rivolgere al Re la domanda di grazia a favore dell'ex ministro condannato. E la domanda incontrò gran numero di deputati favorevoli che la sottoscrissero.

Vale la pena, anzi, di trascrivere il testo perchè la forma adottate ha molta influenza su quello che diremo poi in merito alla medesima:

« A. S. M. Vittorio Emanuele III

Re d'Italia.

I sottoscritti deputati al Parlamento si permettono di rivolgersi alla V. M. perchè voglia fare uso dell'alta sua prerogativa, graziando Nunzio Nasi ».

(Seguivano le firme).

Non mancò chi sollevò subito — ed in tesi generale — la questione se il Re potesse costituzionalmente fare uso di questa prerogativa di grazia nei riguardi del Nasi, trattandosi appunto di un ministro. E noi crediamo di avere

(1) Cfr. i §§ 374, 463, 502.

sufficientemente accennate, in proposito, le ragioni per le quali si dovrebbe conchiudere che — giuridicamente — nessun ostacolo si frapponeva a che il Nasi, a giudizio compiuto, potesse anche essere graziato.

Ma la questione era ben diversa per noi, quando si fosse esaminato il caso in concreto, e data specialmente la forma con cui detta domanda di grazia era stata avanzata.

È sotto questo punto di vista siamo convinti che l'accoglimento della domanda sarebbe stato quanto mai atto inopportuno, ed impolitico, e che quindi il Gabinetto responsabile (di cui faceva parte precisamente come ministro di Grazia e Giustizia un grande maestro di diritto pubblico, V. E. Orlando) non avrebbe mai consigliato alla Corona.

Di fatti, prescindendo dall'esaminare speciali disposizioni del Codice di procedura penale che regolano le suppliche in grazia, noi domandiamo che ci stava a fare quella qualifica di « deputati al Parlamento » aggiunta al nome dei supplicanti.

Si voleva, con essa, dare maggiore autorità e peso alla domanda, facendo presumere che la Camera elettiva era per la grazia al ministro condannato ?

Ma rispondiamo che ciò era scorretto sia pei riguardi degli altri colleghi non firmatari (ed erano i più), sia perchè qualora si fosse dagli iniziatori della supplica desiderato, in merito alla medesima, l'appoggio della Camera già accusatrice, il mezzo migliore era quello di ricorrere alle forme ed alle norme consentite dal regolamento parlamentare. Tanto più che quello che non avevano fatto i supplicanti, non avrebbe mancato di fare il ministro responsabile ; perchè si sa essere consuetudine encomiabile che prima di accogliere un ricorso di grazia si sente il parere delle autorità competenti interessate. In questo caso appunto : la Camera che accusò, ed il Senato che — costituito in Alta Corte — ebbe a condannare.

È tutto questo diciamo, senza pensare all'ipotesi — che sarebbe ingiuriosa — che siasi ricorso a quella forma scorretta, nella tema o nella paventata certezza che la Camera,

invitata nelle forme regolamentari ad esprimere il proprio parere intorno alla concedenda grazia, vi si fosse mostrata contraria.

Per questi motivi — concludiamo — e date le forme e le circostanze sopra accennate, noi riteniamo che al primo caso di supplica in grazia riflettente un ministro condannato si sarebbe dovuto dare una risposta negativa per ragioni tutt'affatto speciali e pur convinti che, in tesi generale, la concessione della grazia non sarebbe stata, per sè stessa, anticostituzionale.

Aggiungeremo solo che la domanda non ebbe esito alcuno, anche perchè molti degli stessi supplicanti dichiararono di ritirare la firma quando l'ex ministro condannato ebbe modo di far comprendere che alla grazia non pensava affatto, e che preferiva ricorrere alla Cassazione contro la sentenza dell'Alta Corte.

Il che fece nel tempo, nei modi e coll'esito che vedremo più avanti ai luoghi citati.

Art. 9.

Il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarle le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

SOMMARIO.

Il Re e le Camere.

§ 177. Origine storica di quest'articolo. — § 178. Convocazione. — § 179. Il discorso della Corona. — § 180. Proroga. — § 181. Aggiornamento. — § 182. Chiusura. — § 183. Annullamento dei lavori in corso: ragioni contrarie. — § 184. Ragioni favorevoli. — § 185. Come sia nato il diritto di chiusura (*n.*). — § 186. Scioglimento della Camera. — § 187. In quali casi si esercita. — § 188. Suo valore e carattere. — § 189. Condizioni pel suo esercizio: che vi sia una Camera. — § 190. Che ne sia convocata un'altra entro quattro mesi (*n.*). — § 191. Elenco dei decreti regi in rapporto alle Camere.

Il Re e le Camere.

§ **177.** — Determinando i rapporti fra la Corona e i due rami del Parlamento, la Carta francese del 1814 dichiarava:

Art. 50. — Il Re convoca ogni anno le due Camere; le proroga, e può sciogliere quella dei Deputati dei Dipartimenti; ma in questo caso deve convocare un'altra nel termine di tre mesi.

Questo articolo, rispettato dalla Rivoluzione di luglio, passò al n. 42 della Costituzione del 1830, solo sostituendosi all'espressione « Camera dei deputati dei dipartimenti » quella di « Camera dei deputati » (§ 81). Nel 1831 la Costituzione belga precisò questi medesimi principii, attinti dal diritto costituzionale inglese; e negli articoli 70-72 determinò un giorno fisso per l'annua riunione delle due

Camere, attribuendo al Re il diritto di convocarle anche prima: determinò il minimo della durata dell'annua sessione, attribuendo al Re il diritto di prorogarla entro certi precisi limiti, di chiuderla, di convocare sessioni straordinarie: diede infine al Re il diritto di scioglimento così dell'una come dell'altra assemblea, avendole fatte entrambe elettive.

Il costituente piemontese imitò assai dappresso in questo punto il modello di Francia; e l'articolo, proposto nel Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848, non vi incontrò alcuna obiezione. Esso quindi figurò al n. 3 del Proclama pubblicato nel giorno seguente (§ 9), e poi passò nello Statuto col medesimo numero. Esaminiamolo nelle sue varie parti: convocazione, proroga, chiusura e scioglimento.

§ 178. — Per bene intendere l'importanza del diritto di convocare le Camere, è necessario por mente agli altri diritti del Re, di prorogarle e di chiuderne le sessioni. La proroga e la chiusura, come vedremo tra poco, hanno lo scopo e l'effetto d'interrompere l'attività delle assemblee politiche, e di rendere legalmente impossibile ogni ulteriore radunanza: il diritto di riconvocazione, adunque, importa la facoltà esclusiva e discrezionale di ridare ad esse la parola, di consentire ad esse che ritornino a discutere, a votare, a compiere le proprie funzioni, dopochè un precedente atto regio ne avea sospesa e paralizzata la vita.

Pertanto, nel nostro diritto pubblico non esiste la possibilità di riconvocazione delle assemblee politiche per loro propria iniziativa, quando il Re le abbia chiuse o prorogate. Senza dubbio, la richiesta ufficiosa di molti membri del Parlamento, come quella dell'opinione pubblica, avrebbe grande influenza sul Governo e lo deciderebbe ad affrettare la riconvocazione: ma ciò non toglie che in Italia tal diritto sia esclusivo della Corona.

Due soli sono i limiti costituzionali entro cui deve aggirarsi il diritto medesimo. Il primo è, che la convocazione riflette necessariamente entrambe le assemblee, e quindi non potrebbe la Corona convocare l'una senza convocare

insieme anche l'altra — dal momento che lo Statuto stesso nell'articolo 48 dichiara che le sessioni delle due Camere debbono cominciare e finire « nello stesso tempo » e che « ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono interamente nulli ».

Il secondo limite è, che il Re *deve* convocare le Camere « ogni anno » vale a dire, che, supposta una interruzione della attività parlamentare per effetto di altro precedente ordine regio, questa interruzione non può mai raggiungere lo spazio di un intero anno. Gli undici mesi d'interruzione infatti non vennero raggiunti che una volta sola, e in circostanze davvero straordinarie, durante la guerra nazionale del 1859-60. E la garanzia che non si oltrepassi questo termine massimo, sta nel fatto che i bilanci e le leve militari sono approvati con leggi le quali durano un anno solo: cosicchè il Governo è posto nella necessità di ricorrere al Parlamento, nel suo stesso interesse, non appena si avvicini il termine in cui quelle due leggi cesseranno di essere valide.

Tale garanzia, che è l'unica su cui riposa tutto il sistema rappresentativo, e che rimarrebbe totalmente annullata se prevalesse la corta vista di coloro che ammettono la validità provvisoria dei decreti legge (§ 154), fu intraveduta da quei medesimi costituenti piemontesi che nel 7 febbraio 1848 approvarono il presente articolo statutario. Leggasi infatti nel verbale dell'adunanza (§ 8):

Una sola voce ha citato l'esempio di talune forme costituzionali in cui le Camere non si riuniscono tutti gli anni; ma non si è creduto adottarne l'esempio, principalmente a causa della *discussione* del bilancio, che secondo le nostre regole finanziarie deve aver luogo tutti gli anni.

Il diritto di convocazione è esercitato dal Re mediante decreto a controfirma del ministro dell'interno, udito il Consiglio dei ministri. Nè occorre aggiungere che la convocazione così ordinata può poi essere anticipata od anche protratta con altro simile decreto regio, ove ciò consiglino ulteriori circostanze: ma nel § 191 può vedersi che finora non si ebbe mai il caso di anticipo.

§ 179. — Un'usanza venuta dall'Inghilterra vuole che nell'iniziarsi di ogni nuova sessione le due Camere soggano in unica assemblea con l'intervento del Re, il quale inaugura i lavori parlamentari da lui rievocati, leggendo un discorso — il « discorso della Corona ». Ma questa usanza non contraddice punto al principio da noi ricordato nel § 79: perciocchè la « seduta reale » non fa veramente parte della sessione. Invero, è dopo che il Re ha letto il suo discorso, è all'istante in cui la seduta ha termine, che il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara ad alta voce l'avvenuta apertura della sessione; onde la « seduta reale » non figura sotto la numerazione continuativa con cui sono contraddistinte ed elencate le vere e proprie adunanze di ciascuna Camera.

In Inghilterra la seduta reale ha luogo nell'aula della Camera dei Lordi, e i Deputati si affollano alla sbarra, rimanendovi in piedi. Nei paesi germanici le due Camere si recano a udienza presso il Principe. In Italia finchè il Parlamento fu a Torino (1848-1865) la cerimonia ebbe luogo nell'aula del Senato; a Firenze e a Roma invece nell'aula della Camera; ma dal 14 novembre 1899 si è fatto ritorno all'aula senatoria, dapprima per minaccia di lesione della grande aula dei Deputati, e poscia per insufficienza di spazio nelle due piccole aule « provvisorie » che successivamente si dovettero sostituire all'antica. Nell'uno o nell'altro luogo è però nostro costume che deputati e senatori soggano insieme sui banchi, ciascuno occupando il posto che più gli talenta il Re, circondato dai ministri e dai grandi dignitari della sua Casa oltrechè dai Principi maggiori della Real Famiglia (senatori di dritto), occupa un trono che si erige per la circostanza nello spazio solitamente occupato dal banco della presidenza dalla tribuna e dal banco dei ministri.

Trattandosi di consuetudine a causa di solennità, nulla vieta che talvolta possa farsene a meno. In Belgio essa è molto rara. Presso di noi però non fu mai omessa fino a questo giorno; e due volte in cui il Re si trovò impedito di compierla personalmente, ad imitazione degli usi inglesi

vi si fece sostituire e rappresentare. Li 8 maggio 1848, alla prima inaugurazione del Parlamento subalpino, trovandosi il Re al campo, intervenne in sua vece il Luogotenente Generale del Regno; nel 1869, essendo il Re gravemente infermo, con apposito decreto del 7 novembre, n. 5338, egli delegò una Commissione composta del Guardasigilli e di quattro senatori investiti d'importanti uffici pubblici, e il discorso fu letto ai 18 novembre dal ministro Guardasigilli.

Il discorso della Corona costituisce il residuo formale di quel tempo in cui il Re pretendeva di fissare alle Camere gli oggetti dei quali esse avrebbero dovuto e potuto unicamente occuparsi. Oggi non pretende più di segnare i limiti all'attività delle assemblee, ma sopravvivendo per tradizione storica è divenuto il mezzo solenne col quale il Gabinetto annunzia alle Camere e al popolo il programma legislativo che intende far svolgere nel corso della sessione. Esso è perciò l'opera dei ministri responsabili; e quindi, al pari di ogni atto del Governo, non si sottrae nè al sindacato del Parlamento nè a quello dell'opinione pubblica, purchè non se ne faccia risalire il biasimo al Re, che è inviolabile. Appunto per affermare questo principio, la tradizione vuole che assidendosi il Re sul trono, il foglio contenente il discorso gli venga porto visibilmente dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al discorso della Corona ciascuna Camera suole rispondere separatamente nei primi giorni consecutivi, mediante un « indirizzo ». In Francia dal 1814 al 1848 la discussione dell'indirizzo adoperavasi per saggiare le forze rispettive della maggioranza e dell'opposizione parlamentare, e però era lunga, appassionata, minuziosa, estesa a tutti i punti della politica; inguischè, o il Gabinetto superava quella prima prova del fuoco ed acquistava un tacito diritto a vivere tranquillo per il seguito, ovvero cadeva subito in quella prima occasione. Tale è anche il sistema in Inghilterra, e si rammenta che la discussione dell'Indirizzo occupò i Comuni per 4 sedute nel 1880, per 11 nel 1881, per 6 nel 1882, per 10 nel 1883, per 8 nel 1884, per 9 nel 1885,

per 5 nel 1886, e per ben 16 sedute nel 1887. Anche presso di noi si cominciò a cotesto modo, e nel 1848 la Camera dei deputati discusse il suo indirizzo di risposta per dieci giorni consecutivi. Oggi però, afforzati e moltiplicati nell'uso i mezzi più diretti d'attaccare i ministri con le interpellanze, le mozioni e le discussioni in genere, è prevalso il concetto di fare dell'Indirizzo un semplice atto di cortesia al Capo dello Stato, riducendosi il tutto a parafrasare con maggiore o minore eleganza il discorso della Corona. È tale concetto si può scorgere implicato nelle disposizioni dei regolamenti parlamentari in ordine agli Indirizzi.

Regolamento del Senato :

Art. 100. — I progetti d'indirizzo sono stesi da una Commissione composta del Presidente del Senato e di 4 senatori almeno, da eleggersi in uno dei modi segnati nell'art. 33.

Può tuttavia il Senato incaricare di questa compilazione l'Ufficio di presidenza.

Questi progetti sono sottoposti all'approvazione del Senato, e tosto dopo approvati vengono trascritti nel processo verbale della seduta.

Regolamento della Camera :

Art. 139. — I progetti di indirizzi sono preparati da una Commissione composta del Presidente della Camera e di 6 deputati scelti dalla Camera come all'art. 13, *a meno che la scelta non sia dalla Camera stessa delegata al Presidente.*

L'indirizzo di risposta, approvato da ciascuna assemblea, è poi presentato al Re, nell'udienza che questi destina, da una Deputazione apposita. Ecco le disposizioni del regolamento del Senato :

Art. 99. — Il Senato determina il numero dei membri di che si debbono comporre le sue Deputazioni. Questi vengono tratti *a sorte*; tuttavia il presidente od uno dei vice-presidenti ne fanno sempre parte, e *parlano in loro nome*. In caso d'impedimento dei medesimi, la Deputazione si sceglierà nel suo seno un presidente. Quando le Deputazioni hanno a capo il presidente od un vice-presidente del Senato, potranno essere accompagnate da un segretario o da un questore.

Ed ecco le disposizioni del regolamento della Camera :

Art. 138. — Le Deputazioni sono estratte *a sorte*. La Camera determina il numero dei membri che le compongono. Il presidente od uno dei vice-presidenti ne fa sempre parte.

Alla lettura d'indirizzo di risposta di ciascuna Camera il Re d'ordinario replica alcune parole concordate anch'esse coi ministri responsabili; e di tali parole, infine, il Presidente dà notizia alla rispettiva assemblea nella più prossima seduta pubblica.

§ 180. — La sessione, iniziata in forza della convocazione regia, può essere « prorogata » ossia *sospesa* dal Re. Anche la proroga come la convocazione, e in forza dello stesso articolo 48 dello Statuto, investe necessariamente entrambe le Camere; ed ha per unico effetto d'interrompere e impedire le adunanze, sieno pubbliche o sieno segrete, sieno di ciascuna assemblea come corpo, o sieno dei loro Uffici o delle loro Commissioni. Le sedute si riprendono poi al giorno stabilito dal Re; ed allora, e non prima, le due Camere riacquistano il diritto di riassumere i propri lavori al punto in cui erano stati interrotti. E poichè la proroga importa semplice *sospensione*, la ripresa ha luogo senza particolari formalità, senza discorso della Corona.

Nei primi tempi del parlamentarismo in Piemonte la proroga fu adoperata piuttosto per conferire una certa solennità alla sospensione dei lavori durante le consuete vacanze estive o di capo d'anno (§ 191). Ma ben presto divenne quale veramente dev'essere in regime parlamentare, ossia un mezzo a disposizione del Governo per regolare i propri rapporti col Parlamento. Essa infatti può adoperarsi per mettere termine a troppo violenti dibattiti e dar tempo al ritorno della calma, come nel caso del 22 giugno 1899¹. Ovvero può esperirsi per sospendere il troppo minuzioso controllo parlamentare durante il corso d'avvenimenti nei quali il Governo avverta di dovere operare senza intoppi, salvo a rispondere più tardi dell'azione propria; così in tempo di guerra, sebbene si rammenti che nel corso della prima guerra dell'indipendenza la proroga sia stata sperimentata soltanto per brevi periodi, e durante la guerra di Crimea non sia stata punto adoperata, forse per la lonta-

* 1 Cfr. §§ 651, 762.

nanza delle operazioni militari. Viceversa nella seconda guerra d'indipendenza le Camere (già lo notammo) rimasero silenziose per ben undici mesi continui. Un terzo scopo della proroga può esser quello di consentire al Governo una maggior latitudine allorchè sta per decidersi alla chiusura della sessione o allo scioglimento della Camera: perocchè, in luogo di addivenire senz'altro a cotesti atti di conseguenze più gravi, il Governo, adoperando dapprima la semplice proroga, viene a procrastinare l'istante della decisione finale, e così rimane più libero di dar seguito al primitivo divisamento o recederne. Oltre di che, cumulando proroga e chiusura, o proroga e scioglimento, o proroga, chiusura e scioglimento, riesce a tener silenzioso il Parlamento per un tempo più lungo, pur senza uscire dai legami termini statutarii: del che si ebbe un esempio tipico nel 1894-95 (§ 191).⁽¹⁾

Quest'ultima osservazione è tanto più vera, in quanto lo Statuto nostro — a differenza di quello belga e di altri più recenti — non fissa nè il termine massimo a cui si può estendere una proroga, nè il numero delle proroghe che si possono ordinare nel corso di una stessa sessione. Ma l'assenza di limiti speciali non ci deve impensierire. Da una parte, infatti, convien riconoscere che in regime parlamentare occorre una grande elasticità in tutti gli istituti che riflettono i rapporti fra il Gabinetto e le Camere; dall'altra conviene tener presente che ogni abuso del Gabinetto s'incontra nel sindacato parlamentare, ch'è singolarmente geloso allorchè trattasi di diritti e prerogative proprie; mentre poi nella più estrema ipotesi, ed anche cumulando proroghe, chiusure e scioglimenti, non si può mai infrangere l'obbligo scritto in testa di questo articolo 9 e sanzionato dall'annualità delle leggi di leva e di bilancio, per cui non si ritarda la convocazione delle Camere oltre gli undici mesi dalle ultime radunanze.

* (1) Cfr. BRUNELLI, *Intorno all'ultima proroga della sessione* (gennaio 1895), in « *Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale* », p. 25, Torino, Unione, 1906.

Anche la proroga si pronunzia per decreto reale a controfirma del ministro dell'interno, udito il Consiglio dei ministri. La prima volta ch'essa fu sperimentata nel giovane ordinamento piemontese — il 17 novembre 1848 — ebbe luogo in forma solenne, essendosi recati in ciascuna Camera quattro ministri a dar lettura del R. decreto. Era questa un'imitazione della usanza inglese, o, per essere più precisi, del sistema prescritto in Francia dal Regolamento-legge 13 agosto 1814, di cui parleremo nel § 183. Poscia si stabilì il costume della pura e semplice pubblicazione del decreto medesimo nella Gazzetta Ufficiale (e s'intende che ha effetto immediato), sia per non aver l'aria di spezzare la parola in bocca agli oratori, sia per la maggiore libertà che ne ridonda al Governo di pronunziare la proroga anche se le Camere già si trovano in ferie. Ma è naturale che se la proroga vien causata da una necessità parlamentare urgente, come ai 12 marzo 1887 e ai 22 giugno 1899, uno dei ministri ne dà lettura a ciascuna delle due Camere in seduta pubblica, e questa allora è tolta senz'altro.

Lo stesso decreto che ordina la proroga, può fissare il giorno della riconvocazione: ovvero questo giorno si può determinare con altro decreto consecutivo, il che vedesi adottato più spesso perchè lascia al Governo maggiore latitudine di determinazione. E nulla vieta che un decreto posteriore sopraggiunga a procrastinare od anche ad anticipare la data stabilita per la riconvocazione: ma di anticipi non abbiamo esempi in Italia. Giuridicamente si può anche concepire un decreto di revoca del decreto di proroga; però nel fatto esso risolverebbesi piuttosto in un decreto di più sollecita riconvocazione.

§ 181. — La proroga non va confusa con « l'aggiornamento ». Entrambi hanno l'unico ed identico effetto di sospendere e rinviare le adunanze: ma differiscono per varii rapporti. La proroga è atto del Re, e riflette ambedue le Camere; l'aggiornamento è disposizione interna, che ciascuna Camera prende per sè sola, indipendentemente dall'altra. L'una è arma di difesa o mezzo d'equilibrio nelle mani del

Governo; l'altro è un espediente naturale per prendere vacanze, rendere onori, attendere che un nuovo Gabinetto possa costituirsi, dar tempo alle Commissioni per preparare il lavoro alle sedute pubbliche. L'una adunque incomincia ed ha termine per virtù di decreto regio, l'altra incomincia ed ha termine secondo le determinazioni libere di ciascuna assemblea.

Possono esservi aggiornamenti a data fissa, e aggiornamenti *sine die* o « a domicilio » cioè, rimettendo al presidente la cura della riconvocazione allorquando gli sembrerà più opportuno.

In questi casi, non potrebbe un certo numero di membri richiedere *come diritto* al proprio presidente ch'egli riconvochi più presto o più tardi l'assemblea, poichè fuori dell'aula nemmeno la metà più uno dei membri può pretendere di rappresentare il rispettivo corpo. Ma senza alcun dubbio una simile richiesta avrebbe un grandissimo peso morale. Che se poi fosse il Governo a desiderare la riconvocazione più sollecita, o più tardiva, esso dovrebbe richiederla al presidente e certo l'otterrebbe: del resto, può a ciò provvedersi anche con un decreto reale di convocazione ovvero di proroga con riferimento (come sempre) ad entrambe le Camere, perciocchè il diritto di queste ultime di regolare i propri lavori non può estendersi fino a impedire l'esercizio costituzionale dei corrispondenti diritti nella Corona.

§ 182. — La sessione inoltre può anche essere « chiusa » dal Re. La chiusura è sospensione delle sedute, e annullamento di tutte le operazioni parlamentari in corso di svolgimento. Essa pertanto ha gli effetti della proroga, più i seguenti effetti suoi proprii:

a) Tutti i progetti di legge che non siano già pronti per la sanzione regia cadono nel nulla, qualunque sia lo stadio di preparazione a cui si trovino pervenuti o nell'una o nell'altra assemblea. Cessano quindi di esistere anche le Commissioni che li abbiano in esame;

b) Gli Uffici in cui si dividono le Camere per la preparazione dei disegni di legge, e le Commissioni permanenti

senza eccezione, rimangono sciolte di pieno diritto: prescrivendosi dai regolamenti della Camera e del Senato (come si dirà sotto l'articolo 55) che gli Uffici debbono essere rinnovati in principio d'ogni sessione, e le Commissioni permanenti sono elette per ciascuna sessione;

c) Cessa altresì l'ufficio di presidenza delle due assemblee, per le ragioni e coi temperamenti che si diranno, rispettivamente, sotto l'articolo 35 pel Senato e sotto l'articolo 43 per la Camera;

d) Finalmente rimangono sospese le guarentigie personali attribuite ai deputati dagli articoli 45 e 46 dello Statuto, per espressa dichiarazione di quest'ultimo, siccome sarà detto a suo luogo.

Anche la chiusura della sessione, e in applicazione dello stesso articolo 48 dello Statuto, investe necessariamente entrambe le Camere. Ed ha luogo per decreto reale a controfirma del ministro dell'interno, udito il Consiglio dei ministri, al pari della proroga: usandosi non di leggerlo alle assemblee ma di pubblicarlo nella *Gazzetta Ufficiale* con effetto dal dì susseguente. In Inghilterra invece anche la chiusura della sessione, che ivi dicesi « proroga del Parlamento » è fatta con le medesime solennità dell'apertura e quindi con un altro discorso della Corona, a cui naturalmente le Camere non hanno mezzo di rispondere. In un solo caso, ormai ipotetico, la chiusura avverrebbe in Italia senza decreto del Re come effetto proprio degli articoli 42 e 48 dello Statuto: quando la Camera dei deputati si chiudesse pel naturale decorso del quinquennio pel quale viene eletta. Niente poi vieta che la chiusura e la conseguente riconvocazione sieno disposte con unico decreto, ovvero con due decreti distinti, a maggiore o minore distanza di tempo, purchè sempre entro l'unico limite massimo che le Camere debbono essere riconvocate « ogni anno ». È niente vieta che un decreto di chiusura possa in ipotesi venir revocato da un altro successivo decreto, ovvero la data della riconvocazione possa essere affrettata o procrastinata, come già dicemmo a proposito della proroga. È le considerazioni che esponemmo circa l'uso del diritto di proroga anteriormente

alla chiusura, si applicano anche all'uso del diritto di chiusura anteriormente alla dissoluzione della Camera.

La riapertura del Parlamento per una nuova sessione ha luogo, come vedemmo al § 179, con una « seduta reale » per la lettura del « discorso della Corona ».

§ 183. — Dei vari effetti della chiusura si rinviene esplicita prescrizione o in qualche articolo dello Statuto o in qualche articolo dei regolamenti parlamentari, e perciò avremo occasione a discorrerne in seguito. Solo dello annullamento totale di tutti i lavori parlamentari in corso non trovasi dichiarazione esplicita nè nello Statuto, nè nei regolamenti, perocchè deriva piuttosto da una consuetudine inglese, laonde stimiamo opportuno di trattarne ora con qualche larghezza.

Molti combattono a fondo questa consuetudine. Se essa nacque in Inghilterra, vi nacque in tempi e in condizioni che differivano assai dalle nostre moderne. Nei primi tempi del regime rappresentativo, gl'Inglesi non conoscevano punto la distinzione fra sessione e legislatura, nè le varie legislature si presentavano come gli anelli consecutivi di una indefinita catena. Ogni Parlamento stava da sè, e non si teneva calcolo che altri già lo avessero preceduto ed altri sarebbero seguiti in appresso: tantochè anche oggi non esiste in Inghilterra la parola « legislatura » e ciò che noi chiamiamo legislatura ivi chiamasi un Parlamento, e i Parlamenti non hanno numerazione continuativa in rapporto alla perenne vita dello Stato, ma si numerano limitatamente alla vita d'ogni monarca. I deputati antichi, appena eletti, accorrevano alla convocazione regia; ed appena esaurita la trattazione dei pochi affari presentati alla loro disamina ritornavano ai rispettivi paesi, e tutto aveva termine. Se più tardi si rendevano necessarie altre convocazioni, ancorchè nello stesso anno (e nel solo anno 1328 se ne ebbero quattro), si facevano ogni volta nuove elezioni e si trattavano ogni volta affari nuovi, senza alcun vincolo di connessione con quel che avesse iniziato e lasciato in tronco il Parlamento anteriore. Fu solo durante il regno

di Edoardo I (1272-1307) che per la prima volta si licenziarono i deputati dopo un certo periodo di lavoro, con l'avvertenza di tenersi pronti a tornare ove il Re li avesse di nuovo convocati; e questo fatto, dapprima isolato, poscia ripetuto saltuariamente, finì con l'introdurre la distinzione fra le sessioni e le legislature. Ma poichè in quei primi secoli anche le sessioni, al pari delle legislature, si succedevano ad intervalli molto irregolari sol quando le necessità il richiedessero, e l'opera del Parlamento non era peranco legislativa, ma limitavasi alla sola votazione delle imposte straordinarie, ben si comprende come abbia potuto allora prendere radice e perpetuarsi il costume che ciascun Parlamento e ciascuna sessione attendesse al proprio compito senza alcuna connessità negli affari iniziati e non conclusi nelle più o meno lontane radunanze precedenti.

Oggi però il sistema ha cessato di corrispondere alla realtà nelle cose, e gli Statuti infatti non ne parlano. Trattasi di una mera consuetudine. E questa è irragionevole pel Senato, che, non essendo elettivo, non muta mai per rinnovellarsi di legislature; è irragionevole per la Camera, che nemmeno muta nel corso d'una stessa legislatura e che ad ogni modo costituisce col Senato e col Re un permanente organo dello Stato. Ed è anche dannosa, perchè impone uno spreco enorme di tempo e rende quasi impossibile l'avvento ai progetti complessi, che richiedono un lungo studio, non esauribile in una sola sessione. E infine è assurdo, perchè abbatte di un sol colpo i progetti buoni coi cattivi, quelli d'iniziativa del Governo come quelli di iniziativa delle Camere, quelli appena annunciati come quelli già approvati da un'assemblea e pressochè giunti all'ultimo stadio nell'altra. Quando una Camera ha approvato una deliberazione, questa deve conservare tutt'intero il suo valore giuridico finchè non sia revocata espressamente e nei modi prescritti. Che se un dato progetto del Governo perde le grazie del Gabinetto, questo può sempre ritirarlo con un apposito decreto regio; se un dato progetto d'iniziativa parlamentare è ostico ai Ministri, questi hanno cento mezzi d'influenza per combatterlo: ma non è

punto necessario che per togliere di mezzo una o due proposte debbasi gettare nel nulla tutto quanto il lavoro delle due Camere.

Tanto è ciò vero — si aggiunge — che la vieta consuetudine incomincia ad essere scossa in più luoghi, accennando al tramonto. Nella stessa Inghilterra i *bills* privati non soffrono punto per la chiusura della sessione, continuando il loro corso nella nuova, come se fosse intervenuto semplicemente quel che noi chiamiamo una proroga. In Francia, già sotto l'imperio delle costituzioni del 1814 e del 1830, era consentito di riprendere a sessione nuova tutti i progetti iniziati nella sessione precedente d'una stessa legislatura, sol che vi fosse una relazione su di essi, e l'Assemblea così deliberasse caso per caso. In Francia stessa anche oggidì la chiusura della sessione non ha più come effetto la « strage degli innocenti » e persino lo scioglimento della Camera, se impedisce a questa di riprendere in esame i progetti lasciati in sospenso dalla Camera disciolta, non impedisce però al Senato di discutere e votare i progetti approvati dalla Camera nella legislatura precedente. In Belgio la legge 1° luglio 1893 ha quasi distrutta l'antica usanza, disponendo che, in caso di scioglimento di entrambe le Camere, ciascuna può in seguito riprendere i progetti che l'altra aveva già prima approvati; e in caso di scioglimento d'una sola assemblea, la Camera rinnovata può esaminare i progetti già stati approvati dall'altra non disciolta, come questa può esaminare i progetti già approvati dalla Camera che fu poi disciolta: onde la dissoluzione di ciascuna assemblea non distrugge più i progetti che essa aveva già approvati, ma solo quelli ch'essa lasciò in corso ⁽¹⁾.

§ 184. — Sarebbe tuttavia ingiusto di non tener calcolo dei motivi che in parte spiegano e in parte difendono il persistere di questa regola in ordine ai progetti di legge.

⁽¹⁾ MICELI, *La chiusura della sessione parlamentare e i suoi effetti giuridici*. Perugia, Boncompagni, 1895.

Il fatto stesso dell'essersi così diffusa nello spazio e radicata nel tempo deve pur metterci in guardia contro una facile ed affrettata condanna.

E primieramente nel § 168 noi già toccammo del principio costituzionale per cui la legge deve essere non soltanto l'opera concorde, ma anche l'opera simultanea del Re e delle Camere. A raggiungere questo scopo è necessario prefiggere un termine giuridico entro il quale sia consentito attendere che all'approvazione di una Camera si venga a congiungere anche quella dell'altra e poi la sanzione regia: inguisachè, trascorso indarno questo termine, abbia a ritenersi frustrata la speranza di una simultaneità di concorde volere, atta a costituire una legge. Ora, l'articolo 48 dello Statuto determina che le sessioni debbono incominciare e finire al medesimo giorno per entrambe le Camere, nè tale disposizione avrebbe significato, se non le attribuissero quello che l'opera delle due Camere, benchè distinta, si deve svolgere parallela e concomitante; — l'articolo 56 dello Statuto stesso determina che i progetti rigettati dall'una delle tre parti del Legislativo non possono più essere ripresi in esame nella stessa sessione, implicitamente prescrivendo che dentro una stessa sessione debbono pronunziarsi, favorevoli o contrarii, tutti e tre i fattori del Legislativo; — l'articolo 3 della legge 23 giugno 1854, n. 1731, limita il tempo della promulgazione e quindi anche della sanzione regia al tempo della sessione, più l'intervallo che precede il riaprirsi della sessione consecutiva. Dato adunque il concetto della simultaneità, rimane ampiamente giustificata la regola della caducità di tutti i lavori legislativi non condotti in porto.

In secondo luogo, se questa regola non esistesse, andremmo incontro a due inconvenienti d'ordine politico.

Da una parte, verrebbe meno la necessità in cui trovasi il Governo di distribuire il lavoro legislativo fra le due Camere, acciocchè mentre l'una attende le proposte iniziate nell'altra, si preparino a questa altre proposte iniziate nella prima, e nel corso d'ogni sessione si adduca in porto un maggior numero d'affari. Imperocchè, quando la chiusura

non importasse caducità delle opere incompiute, il Gabinetto si abbandonerebbe certo alla spinta politica d'iniziare ogni sua proposta nella Camera elettiva dove ha più sicuri e numerosi gli amici e dove più vibra lo spirito dell'opinione pubblica; onde il Senato si troverebbe realmente ridotto ad una mera Corte di registrazione, con sensibile abbassamento di quella sua importanza, che in omaggio alla bontà del sistema bicamerale dobbiamo cercare di accrescere e non di diminuire.

D'altra parte, già la Camera elettiva si preoccupa con spiccata preferenza della sua funzione di sindacato politico sui ministri, e dedica ad essa il meglio del suo tempo; ebbene, se la Camera sapesse che la chiusura della sessione non importa caducità dei progetti di legge, se le venisse meno il pungolo di concludere qualcosa prima della chiusura, non diventerebbe poi troppo sterile?

In terzo ed ultimo luogo questa regola, oltre al corrispondere ad un concetto non irragionevole di simultaneità nell'opera legislativa, ed oltre al funzionare da difesa contro due pericoli, si appalesa anche utile in sè stessa e rispondente ad una necessità vera e propria del regime parlamentare. Essa cioè conferisce al Gabinetto un mezzo vigoroso ed efficace per la direzione e la guida dell'opera del Parlamento. Se mutandosi il Gabinetto, questo si trova di fronte ad una quantità di progetti presentati dall'altro Ministero, o di fronte a Commissioni ed a presidenze elette sotto l'influenza del predecessore — se pel naturale decorere del tempo le Camere si trovano ingombre di proposte numerose che per una od altra causa il Gabinetto giudica di non far procedere innanzi, forse anche dopo averle esso stesso iniziate — la chiusura della sessione offrirà l'espedito per ricondurre l'equilibrio, senza che il Governo sia obbligato ad entrare in lotta col presidente e con le Commissioni ostili, o a fronteggiare apertamente le proposte di iniziativa privata (il che non sempre può riescire politicamente opportuno), o a sconfessare con la solennità del decreto regio di ritiro le sue stesse antiche proposte, od anche quelle del Gabinetto precedente, che in fin dei conti sono

sempre proposte fatte alle Camere in nome del Re, e non di rado raccomandate dal Re stesso nel discorso della Corona.

È vero che la chiusura, sopprimendo con cieca eguaglianza la parte cattiva e quella buona del carico, produce perdita di tempo e di lavoro; e a molte proposte già faticosamente studiate, impedisce forse per sempre di giungere in porto. Ma se si pensa che i moderni Parlamenti soffrono e fanno soffrire i popoli per l'eccessiva fecondità nel fare leggi, quella che suol dirsi « strage degl'innocenti » potrà apparire deplorabile ora all'uno ed ora all'altro interessato che vede cadere le sue fatiche o le sue speranze, in complesso però si risolve in una utile epurazione periodica.

Traendo le somme, due cose ci sembrano emergere da questo dibattito. L'una è, che la chiusura della sessione con le conseguenze ora discusse vuol essere valutata dal punto di vista politico e non giuridico, quale istituto sostanzialmente intonato al regime di Gabinetto, e però necessario fino a quando esista quest'ultimo o non si trovi a quella un sostituto preferibile.

L'altra è, che la regola della caducità, se vuole essere conservata, non esclude al certo, anzi richiede opportuni temperamenti pratici; e questi invero non mancano, e non incontrano obiezioni o riprovazioni. Invero, la nostra Camera nella nuova sessione d'una medesima legislatura — e il nostro Senato anche in una nuova legislatura — non di rado usano di riprendere un disegno di legge al medesimo stadio in cui esso era pervenuto rispettivamente nella Camera o nel Senato durante la sessione antecedente. Quindi la decadenza di tutti i progetti in corso rimane bensì come regola, ma per una eccezione non insolita ogni assemblea resta arbitra di deliberare la ripresa di ciascun singolo progetto, subito dopo la formalità della ripresentazione, richiamando in vita anche la Commissione ch'era stata pel medesimo nominata nella sessione precedente. E gli atti interni, poi, sogliono ormai per regola essere ripresi allo stadio antico quando piaccia rioccuparsene. Ma, naturalmente, ogni qualvolta si tratta della ripresa di un progetto di legge,

il Ministero è sempre interpellato affinchè esprima il suo avviso, e la sua fedele maggioranza è sempre incline a deferire all'avviso medesimo; onde è tolto il pericolo della eventuale ripresa di proposte alle quali il Governo non sia favorevole.

§ 185. — Qui è il momento di rilevare uno strano fatto. In Inghilterra non esiste ciò che noi diciamo proroga della sessione, ed esiste solo la chiusura, che però si chiama « proroga del Parlamento ». Viceversa l'articolo 9 del nostro Statuto sancisce la sola proroga delle sessioni, mentre non accenna punto alla chiusura, che noi abbiamo del pari e ben distinta da quella. Non è semplice curiosità l'indagare come il fatto avvenne.

La Carta Francese del 4 giugno 1814 parlò solo della proroga; e poichè dessa fu una stretta imitazione del diritto pubblico d'Inghilterra, certa cosa è che adoperò quella parola nel senso di chiusura. Tanto è ciò vero che pochissimi giorni dopo, il 28 giugno, il Re faceva presentare alla Camera dei deputati un progetto di regolamento « sulle relazioni delle Camere col Re e fra di loro » e in questo progetto, dopo aver determinato che le Proclamazioni Reali dovevano essere lette in ciascuna assemblea con diverse formalità e cerimonie, stabiliva nell'articolo 4 del titolo II:

« La Camera si separa all'istante, se la Proclamazione *proroga* la sessione o discioglie la Camera dei deputati ».

Ora, ecco che cosa leggiamo al *Moniteur*, nella Relazione che dopo gli esami degli Uffici fu presentata all'assemblea elettiva il 14 luglio:

I pareri (negli Uffici) sono stati divisi circa il senso delle parole « proroga la sessione ». Gli uni vi hanno scorto la *chiusura* della sessione; gli altri, la *continuazione* ad altra epoca... Secondo l'espressione della Carta, non è la sessione ciò che il Re proroga, ma sono le due Camere, è l'insieme di ciò che costituisce il Potere legislativo e che in Inghilterra chiamasi il Parlamento. Nei nostri usi « *prorogare* » significa continuare. La Commissione ha pensato che l'espressione adoperata fin oggi per la chiusura della sessione, è preferibile, e che la redazione dell'articolo può essere concepita così: « La Camera si separa all'istante, se la Proclamazione *ordina la chiusura* della sessione, o discioglie la Camera dei deputati ».

Dunque, la Commissione parlamentare, non contraddetta, interpretava la « proroga » di cui aveva parlato la Carta, nel senso inglese di chiusura della sessione.

Ma tre giorni dopo, nella seduta 18 luglio, procedendosi alla discussione pubblica del progetto, noi troviamo le seguenti osservazioni pure testuali:

L'onorevole Laborde osserva che vi ha una terza circostanza che non è preveduta in quest'articolo: quella in cui la sessione sarebbe semplicemente *sospesa*, cioè aggiornata ad epoca fissa.

La Camera adotta l'articolo della Commissione comprendendovi l'emendamento Laborde, che era stato fortemente appoggiato e in principal guisa dall'on. Récussex.

Il Re a sua volta aderì agli emendamenti e la Camera dei Pari anch'essa, e il regolamento fu promulgato come legge addì 13 agosto 1814: benchè (a quanto mi consta) non sia stato pubblicato che nel solo *Moniteur* e non anche nel *Bollettino delle leggi*. L'articolo 4 del titolo II era redatto nel testo seguente:

La Camera si separa all'istante, se la Proclamazione ordina la *chiusura* della sessione, l'*aggiornamento*, o la *dissoluzione* della Camera dei deputati.

Così la Carta era interpretata e completata autenticamente; interpretata, nel senso che la proroga di cui essa parlava, significava chiusura; completata, in quantochè alla chiusura, prescritta nella Carta, la legge aggiungeva la proroga sotto il nome di aggiornamento. Dopo di ciò rimane solo a notare che la Corona nelle due volte in cui profitto del nuovo diritto concessole — il 30 dicembre 1814 e il 19 marzo 1830 — non adoperò la parola « aggiornamento » ch'era stata consacrata nel Regolamento-legge, ma la parola « proroga ». Adoperò d'altra parte la parola « *chiusura* » nelle sedici proclamazioni che posere termine alle sessioni annue, incominciando fin da quella del 19 marzo 1815.

Sopraggiunse la Costituzione del 14 agosto 1830, e in essa (come notammo al § 177) non fu punto ritoccato l'articolo di cui ora trattiamo: rimase quindi un testo costituzionale che parla solo della chiusura sotto il nome di

proroga, ma rimase anche il Regolamento-legge del 13 agosto 1814, che spiegava ed integrava il diritto regio nel senso e della chiusura e della proroga vera e propria. E le venti sessioni della Monarchia di luglio dal 1830 al 1848 furono tutte « chiuse » con Proclamazioni Reali, essendosi inoltre sperimentata quattro volte la « proroga », il 20 aprile 1831, il 16 agosto 1834, il 30 agosto 1843 e il 4 settembre 1846.

Tutto ciò spiega e chiarisce all'evidenza il fenomeno avvenuto in Piemonte nel 1848. La Statuto ricopiò il testo della Costituzione francese, ma intese imitarne anche lo spirito; quindi non parlò che di proroga — ossia chiusura — pur sapendo e volendo significare che il Re poteva « chiudere » e poteva anche « prorogare » le sessioni. Cosicchè, apertosi il Parlamento subalpino li 8 maggio 1848, già nel 21 agosto era sperimentata la prima proroga, e non nel senso di « chiusura » come avrebbe dovuto essere almeno in quei primissimi giorni se la distinzione non fosse nata coeva allo Statuto medesimo. La « chiusura » come espressione e come fatto non si verificò per la prima volta che nel 18 novembre 1850, è vero — ma ciò non perchè il concetto ne fosse nato più tardi, sibbene perchè nel biennio 1848-49 gli avvenimenti furono così precipiti da consumare ben tre legislature, onde la Corona stimò d'attenersi non alla modesta chiusura, ma allo scioglimento della Camera.

Per esaurire questa parte della nostra disamina dobbiamo far luogo ad un'ultima osservazione. In Francia, lungo tutto il periodo 1814-1848 sotto due costituzioni e tre monarchi, si usò molto regolarmente di chiudere ogni anno la sessione, e similmente presso di noi la stessa frase statutaria « il Re convoca *ogni anno* le due Camere » sembra implicare che debba anche chiudere ogni anno la sessione. Quindi anche in Piemonte, per fedeltà al modello costituzionale di oltre Alpe, si cominciò a seguire ugual sistema dal 1850 — epoca in cui le legislature entrarono in un assetto più normale — fino alla formazione del Regno d'Italia ed altresì nei primissimi anni di quest'ultimo. Onde

all'elenco da noi riportato al § 191 può vedersi che i decreti di convocazione e di chiusura portavano costantemente l'indicazione dell'anno solare a cui le sessioni si riferivano. Ma poi quest'uso ebbe termine, e indarno si cercò di rievocarlo fra il 1889 e il 1892. Egli è che la chiusura in regime parlamentare non si adatta a funzionare come nei regimi semplicemente rappresentativi, ove le leggi stesse determinano che la sessione è annua, e quando incomincia, e quando finisce, e se e come può essere prolungata o si possono convocare sessioni « straordinarie » negli intervalli. In regime parlamentare essa non può costituire che un'arma di più nelle mani del Gabinetto, per regolare a grado delle convenienze politiche i rapporti col Legislativo: può esservi talvolta la convenienza di non spezzare in sessioni un'intera legislatura, e noi vedemmo confondersi legislatura e sessione per tre anni e mezzo, dal 22 novembre 1882 al 27 aprile 1886. Tal'altra può esservi la convenienza opposta di strozzare sessioni appena iniziate, e noi ne avemmo una di soli due mesi, dal 15 dicembre 1866 al 13 febbraio 1867. In regime parlamentare è impossibile, ed aggiungiamo che è anche inutile, il fare coincidere per norma le sessioni e gli anni solari, oltre alla maggiore incidenza degli effetti spiacevoli che così si avrebbero a danno dei lavori in corso. Nè ivi è possibile il distinguere le sessioni in ordinarie e straordinarie, perocchè son tutte identiche; nè quasi sembra possibile il trovare una definizione accettabile della sessione. Tantochè alcuni, dandosi per vinti, l'hanno definita come lo spazio di tempo che intercede fra un discorso della Corona e l'altro: cosa inesatta ⁽¹⁾, se anche fosse bella, perchè le sessioni non finiscono col nuovo discorso Reale, ma prima di questo, al momento della loro chiusura. Ed altri l'hanno definita come il periodo in cui è consentito alle Camere di tener sedute in virtù d'uno stesso decreto di convocazione; il che è pure inesatto, perchè se nel corso d'una sessione

* (1) Ci sembra sia meglio dire: cosa esatta solo in Inghilterra dove, come si vide (§ 181), un altro discorso della Corona chiude la sessione che ivi dicesi « proroga del Parlamento ».

interviene una proroga, le ulteriori sedute non sono consentite dal decreto di convocazione originario, ma da quello susseguente alla proroga. Sessione, noi diremo più semplicemente, è quella parte della legislatura in cui le due Camere possono tenere sedute.

§ 186. — Veniamo all'ultimo diritto che l'articolo 9 concede al Re: quello dello scioglimento della Camera.

Esso importa cessazione immediata del mandato legislativo, che i Collegi elettorali, come vedremo all'articolo 42, conferiscono ai propri deputati normalmente per cinque anni. Importa inoltre la chiusura della sessione di entrambe le Camere con tutti gli effetti che indicammo nel § 182: e ciò perchè, cessando di esistere l'una delle assemblee, non potrebbe l'altra continuare a radunarsi senza incorrere nella esplicita proibizione del capoverso dell'articolo 48. Quindi, se direttamente si rivolge alla sola Camera, indirettamente investe anche il Senato: e perciò la legislatura, pur modellandosi sulla Camera elettiva, incomincia e termina simultaneamente per le due assemblee.

Anche lo scioglimento è ordinato con decreto reale a controfirma del ministro dell'interno, udito il Consiglio dei ministri; e per lodevole consuetudine, pubblicandolo nella *Gazzetta Ufficiale* si suole far precedere dalla relazione con cui il Gabinetto lo presentò alla firma del Re, in guisa che sieno palesi al popolo i motivi e gl'intendimenti che guidarono il Gabinetto allo straordinario provvedimento.

Pei motivi accennati al § 180 (e non, come suo! ripetersi, per temperare alquanto ciò che ha di aspro la dissoluzione della Camera), il decreto di scioglimento si suol fare precedere, d'ordinario, dalla proroga o dalla chiusura della sessione, od anche dall'una e dall'altra: e nell'elenco che riferiamo al § 191, può vedersi che delle venti dissoluzioni sperimentate finora, 9 furono precedute da proroga, 7 da chiusura, tre (e furono le più recenti) da proroga e da chiusura, mentre una sola non ebbe la preparazione di alcun minore provvedimento.

Differiscono però le opinioni sul punto se un decreto di scioglimento possa essere revocato, ove occorra di riconvocare le assemblee per così straordinaria emergenza che non permetta di attendere l'elezione della Camera nuova. In Inghilterra è legge, che se la Camera si trovi disciolta alla morte del Re, il Parlamento antico ritorna in vita *ipso jure* e vive ancora per altri sei mesi, eccettochè il Re nuovo non la sciolga a sua volta innanzi lo spirare del semestre. Simile è la disposizione dell'art. 79 della costituzione belga (a tacer d'altre più recenti), e del pari sembra lecito argomentare del disposto dell'art. 15 del nostro Statuto. Ma, tolto quest'unico caso, ed anzi in forza del noto aforisma *inclusio unius exclusio alterius*, parrebbe che presso di noi lo scioglimento una volta pronunziato non sia più revocabile. Dall'istante della dissoluzione, si osserva, non vi sono più deputati: come dunque si potrebbe convocare la Camera se essa più non esiste? Il Re può togliere ai deputati la loro qualità, ma solo i collegi elettorali possono conferirla di nuovo. D'altra parte però si può sostenere che non tratterebbesi di ridare ai deputati la loro qualità, bensì di revocare un precedente decreto regio, il che può sempre aver luogo sol che perduri ancora il quinquennio pel quale i deputati erano stati eletti, e non sieno ancora avvenute nuove elezioni, in guisa che non si offendano dritti acquisiti dai terzi nel frattempo. In fondo, il caso difficilmente può presentarsi, giacchè la dissoluzione è provvedimento di tanta importanza, che molto si pondera innanzi di addivenirvi, ed anche quando lo scioglimento è deciso, non si ha alcuna fretta d'emanare il decreto che lo pronunzia formalmente, laonde è per solito brevissimo il termine fra il decreto di scioglimento e il verificarsi delle nuove elezioni.

§ 187. — Dire in quali casi debbasi addivenire allo scioglimento, non è materia che si presta a tassative disposizioni di legge. Lo Statuto non può che attribuirne alla Corona la facoltà discrezionale sotto la responsabilità dei ministri; ma è l'opportunità o convenienza politica,

quella che può solo decidere del suo concreto esperimento. Sulla traccia della storia dei paesi parlamentari noi possiamo tuttavia fissare i casi che seguono, e con ciò cogliere implicitamente la ragion d'essere e lo scopo di tale istituto :

a) Ove sorga un dissidio notevole fra la Camera e il Gabinetto — dovendosi pur ristabilire al più presto l'equilibrio fra i due termini — si aprono alla Corona due vie alternative, delle quali essa sceglie quella che a suo giudizio è più indicata dalle circostanze. O giudica preferibile sostenere la Camera, e allora muta i suoi ministri, prendendone altri in armonia col nuovo atteggiamento assunto da quest'ultima. O giudica invece preferibile sostenere il Gabinetto, e allora mantiene i suoi ministri ma scioglie la Camera, ossia deferisce la risoluzione del conflitto al corpo elettorale. Infatti questo, nell'eleggere i nuovi deputati, o manda al Parlamento una maggioranza diversa dalla precedente che era entrata in dissidio coi ministri, e i ministri ottengono dalla nuova Camera quel che l'altra avea negato, e si ristabilisce fra loro l'armonia ; ovvero rimanda la stessa maggioranza, ed allora i ministri apprendono che il paese è contro di loro, e non si ostinano più a rimanere al proprio posto ma cedono il luogo ad altri ministri in armonia con la nuova Camera e col popolo. Di questo, che è il gioco intimo del regime parlamentare o regime di Gabinetto, si parlerà di proposito all'articolo 65.

b) Sorgendo un dissidio notevole fra la Camera e il Governo da una parte, e il Senato dall'altra, si aprono alla Corona due vie alternative: o annullare la resistenza del Senato mercè una infornata di nuovi senatori (del che tratteremo all'articolo 33), o sciogliere la Camera deferendo la soluzione del conflitto al corpo elettorale. Questo, infatti, nell'eleggere i nuovi deputati, o rimanda alla Camera la stessa maggioranza, e il Senato è avvertito che il paese non approva la sua resistenza e perciò deve desistere; ovvero manda una maggioranza diversa, e il Senato allora non trova più ostacolo a far prevalere il proprio avviso ove creda d'insistervi.

c) Avvenendo che i varii gruppi parlamentari si appalesino corrivi a coalizzarsi per abbattere successivamente diversi ministeri senza mai riuscire a fondersi in una solida maggioranza in sostegno dell'uno o dell'altro, il rimedio supremo è anche quello di rimandare la Camera al giudizio del popolo. Questo allora, decimando qualche gruppo e rafforzandone qualche altro, imporrà la disciplina e la saldezza dei criterii alle parti politiche, e renderà possibile di costituire un Gabinetto vitale.

d) Manifestandosi un conflitto notevole entro la stessa Camera elettiva fra la maggioranza e le opposizioni in guisa che l'assemblea risulti paralizzata e non riesca più a funzionare, se ogni altro rimedio si sperimenta vano si può ancora ricorrere allo scioglimento. Il corpo elettorale in tal caso, chiamato a giudice supremo della condotta dei suoi rappresentanti, biasimerà la debolezza degli uni o la esagerazione degli altri, e mutando le forze rispettive dei gruppi riconurrà l'assemblea ad un più proficuo svolgimento delle funzioni che le spettano.

e) Nel caso di notevole mutazione nel regime elettorale — sia che si cambi la base del diritto di voto aumentando o in ipotesi restringendo il numero degli elettori, sia che si cambi profondamente il sistema dei collegi o quello dello scrutinio — lo scioglimento si palesa ancora come una politica necessità. Perocchè in quei mutamenti sta implicita la dichiarazione che la Camera quale è in quel momento, non costituisce la vera e genuina rappresentanza del paese, donde la somma opportunità di dare a quest'ultimo il mezzo di correggerla.

f) Sorgendo nel corso della legislatura la necessità di affrontare e risolvere un grave problema legislativo o politico non dibattuto all'epoca delle ultime elezioni generali, il Gabinetto ancorchè in ottimi rapporti col Parlamento, può sentire la convenienza di dare la parola al paese, acciocchè dica esso in qual modo il nuovo e grave problema si abbia a risolvere. Il Re allora, accettando il consiglio dei suoi ministri, scioglie la Camera: e il corpo elettorale, eleggendo deputati che voteranno in un senso

ovvero nell'altro, viene a decidere il quesito che Re e ministri hanno stimato deferirgli. Cosicchè quello che le estreme democrazie moderne ottengono direttamente col *referendum* o votazione popolare su leggi o questioni concrete, i paesi parlamentari ottengono indirettamente ma con identica efficacia mercè la dissoluzione della Camera. Un tipico esempio di questo genere avemmo in Italia con lo scioglimento del 2 settembre 1870, come appare dalla Relazione che precedette il R. Decreto di quel giorno.

g) Nel caso che per essere trascorso un notevole tempo dalle ultime elezioni generali si affacci il fondato dubbio che il paese abbia assunto una nuova orientazione politica e quindi la Camera eletta sotto altre influenze non corrisponda più al vero sentimento pubblico, può pure immaginarsi l'opportunità di scioglierla: non già per chiamare il corpo elettorale a risolvere una questione concreta e singola, ma per rinnovare obiettivamente lo spirito che anima la rappresentanza politica. Il caso è delicatissimo: difficile a presentarsi nei paesi ove la durata normale della legislatura non è eccessiva, difficile anche più se esiste il regime di Gabinetto. Perciocchè un Ministero il quale possenga nell'assemblea una docile maggioranza, non è certo incline a reputar quella, e quindi anche se stesso, in disaccordo col sentimento del popolo: e se invece il Ministero non ha la maggioranza o la sente vacillare in sua mano, lo scioglimento sarà bensì sperimentato, ma per altra considerazione e ad occasione di un concreto conflitto.

Alcuni scrittori però immaginano che nel caso di cui ora trattiamo, lo scioglimento possa essere voluto o imposto dal Re ai suoi ministri, quando egli, nell'esercizio del suo potere moderatore, giudichi appunto che i ministri s'ingannano nel reputare che la Camera (ad essi favorevole) corrisponde davvero alle tendenze dell'opinione pubblica. Al che si può obiettare: o lo scioglimento è accettato dai ministri responsabili, e non può parlarsi di scioglimento imposto dal Re, e si rientra in uno dei casi predetti — ovvero i ministri non si piegano, e il Re o rinunzia allo scioglimento o licenzia i ministri assumendone altri favorevoli a

quel passo. Ora, nessun testo di legge vieta per fermo di sperimentare a un tempo i due diritti di licenziare i ministri e sciogliere la Camera, ma, come si è testè accennato, questi due diritti per loro natura sono alternativi. Usando o l'uno o l'altro disgiuntamente, la Corona ha sempre il mezzo efficacissimo di ristabilire l'equilibrio al sommo della cosa pubblica; usandoli insieme, essa turba vieppiù quell'equilibrio, poichè nè si appoggia al giudizio del Ministero per sciogliere la Camera, nè al giudizio della Camera per rimandare il Ministero, ma dà torto ad entrambi ed offre sè stessa al giudizio sovrano del corpo elettorale che potrebbe anche darle torto. Non si esclude adunque che in un caso estremo e gravissimo anche ciò possa farsi (qui siamo in tema eminentemente politico), ma è bene porre in luce, che tratterebbesi di un caso estremo e gravissimo.

h) Da ultimo, il semplice avvicinarsi dell'epoca naturale in cui la Camera dovrà cessare di esistere, è una ragione ed una occasione di scioglierla. Infatti, l'esperienza ha dimostrato che i deputati nel tempo immediatamente prossimo alla preveduta loro scadenza dall'ufficio sono indotti a preoccuparsi troppo della propria rielezione. Per ingraziarsi gli elettori che potrebbero abbandonarli, essi diventano « gli aperti nemici delle imposte e i nemici segreti delle economie » riversando sul bilancio pubblico le spese elettorali che li attendono; — per ingraziarsi il Gabinetto che li potrebbe combattere nel rispettivo collegio, essi diventano meno solerti e rigidi nel sindacato politico sui ministri. È dunque bene l'evitare o l'attenuare con lo scioglimento il sopraggiungere di cotesto periodo. Ma non è questo, al certo, il motivo che spinge costantemente i Gabinetti a sciogliere la Camera innanzi del decorso naturale del quinquennio. Il motivo vero è un altro. Se cioè si lasciasse morire la Camera per vecchiaia, potrebbe accadere che le nuove elezioni avessero a compiersi in qualche momento sfavorevole o pericoloso, come il pieno inverno o la piena estate, o guerre, epidemie, sommosse, crisi economiche o gravi preoccupazioni politiche. Indi l'opportunità che il Governo scelga a suo giudizio il momento più adatto

alle nuove elezioni: ossia sciolga la Camera alquanto prima del naturale suo termine. E il costume invalso di far precedere la proroga o la chiusura, contribuisce a lasciar più libero il Governo nella scelta dell'istante propizio alla convocazione degli elettori. Per effetto di queste considerazioni, cooperanti con altre esposte nelle precedenti parti di questo paragrafo, dal dì che esiste il nostro Statuto la Legislatura non durò mai cinque anni e la Camera non morì mai di morte naturale (come suol dirsi), tantochè sembra potersi ritenere che in Italia sia esclusa affatto per l'avvenire la possibilità di cessazione del mandato politico per decorso del termine stabilito all'art. 42.

Per lungo tempo in Inghilterra la morte del Re importava scioglimento della Camera, e ciò in considerazione che i deputati si radunavano ad invito del Principe, quando a lui interessava di averne l'aiuto e il consiglio: *Rex, caput principium et finis Parliamenti*. Essendosi poscia constatata l'inopportunità di aggiungere alle difficoltà della mutazione del Principe anche quella della fine del Parlamento e delle nuove elezioni generali, una legge del 1795 temperò l'antica regola, disponendo che in caso di assunzione di un nuovo Monarca, la Camera avrebbe continuato in vita per altri sei mesi al massimo: ma oggi, per effetto di un'altra legge del 1867, la durata dei Comuni è resa affatto indipendente dalla morte del Principe. E ben a ragione: che, se un tempo il Parlamento era il gran consiglio del Re, oggi esso è un corpo dello Stato, è la rappresentanza del popolo — non più in rapporti con la persona del Principe, ma con l'impersonale istituto della Corona.

La stessa questione era sorta in Francia al xvi secolo. Essendo morto il Re Francesco II ai 4 dicembre 1560 mentre gli Stati Generali si trovavano riuniti ad Orléans, i Guisa insinuarono che la morte del Re poneva termine al mandato dei deputati. Ma il cancelliere de l'Hospital sostenne il Consiglio e fece decidere che « il Re non muore mai » e la successione del nuovo Re ha luogo senza interregno, onde un simile incidente non poteva spiegare alcuna influenza sul mandato che i deputati ricevevano « dalla Francia ».

§ 188. — Quale è dunque il valore e il carattere dello scioglimento della Camera? È un appello al corpo elettorale, affinchè decida sovranamente in tutti i casi dubbi: è il riconoscimento della subordinazione di tutti gli organi del Governo all'organo sovrano, come affermammo nel § 54, e come dimostreremo con maggior larghezza allo articolo 41.

È erroneo il designarlo come « un colpo di Stato legale »: Perciocchè un tempo ha potuto essere, e negli imperfetti regimi liberi può ancora essere il mezzo di sbarazzarsi di Camere incomode per poi forzare il popolo a mandarne altre più arrendevoli; ma oggi e presso di noi non costituisce una soluzione, bensì una dilazione -- un rinvio all'ultimo potere giuridico affinchè giudichi definitivamente. È anche erroneo il designarlo come una mancanza di rispetto al paese, il quale aveva eletto i suoi deputati per l'intero termine prefisso dalla legge: al contrario, esso costituisce il massimo segno di deferenza che si possa dimostrare al paese, e non a parole; perciocchè, se di fronte alla Camera si mostra come l'esercizio di un diritto, verso il corpo elettorale è un omaggio. Certo, non conviene abusarne, ma non se ne può abusare; dappoichè lo scioglimento possiede in sè stesso il correttivo efficace e spontaneo, nessuno ricorrendovi se per poco dubita che il paese non darà una risposta quale si desidera.

Dato appunto questo suo carattere, in un solo caso lo scioglimento della Camera può apparire poco riguardoso al popolo; ed è quando venga esercitato due volte di seguito sulla stessa questione. Invero, il corpo elettorale interviene qual supremo compositore dei dissidi ed ultimo arbitro; il suo responso, qualunque esso sia, vuol essere rispettato come definitivo da coloro che lo provocarono. Invitarlo a correggersi come in una specie di giudizio di revocazione, è un forzargli la mano, quasi insistendo a interrogare la Pizia fino a che non risponde quel che Filippo desidera udire. Perciò talune costituzioni s'indugiano a fare espresso divieto dei replicati scioglimenti; tuttavia sembra miglior consiglio il tacerne, perocchè non è bene il precluderne

affatto la via legale, e d'altra parte l'abuso anzi l'uso stesso incontra un limite e una remora appunto nei pericoli che nessun Governo osa affrontare senza alcun motivo e senza viva speranza di riscuotere l'adesione del popolo.

Di scioglimento replicato noi abbiamo un solo caso nella nostra storia. Fallita sul campo di Novara la politica della guerra ad ogni costo ch'era sostenuta dalla Camera, il Re Vittorio Emanuele pur allora asceso al trono usò del suo diritto costituzionale di sciogliere l'assemblea richiamandosi al popolo. Ma gli elettori non intesero la fatale necessità d'inchinarsi all'aspra sorte dell'armi, e rimandarono al Parlamento la stessa maggioranza bellicosa, che si ricusò d'approvare il trattato di pace con l'Austria. Il Re allora, col consiglio dei suoi ministri, sciolse di nuovo la Camera, vecchia appena di quattro mesi, lanciando al popolo il famoso Proclama di Moncalieri (20 novembre 1849). E questa volta il popolo sentì il monito, e la Camera rinacque ispirata da diverso spirito, ed approvò quel trattato di pace che allora era inevitabile, e che in realtà fu una tregua di dieci anni. Arditissimo fu l'atto regio, tale da dimostrare ai posteri la fiera energia e l'alta mente del Principe, che non indietreggiò innanzi al pericolo politico, pur di rendere servizio alla patria. Il risultato, corrispondente al desiderio ed al pubblico bene, lo giustificò pienamente: ma non si dimentichi ch'esso ebbe luogo ai primi albori del regime libero.

§ 189. — Se però non è possibile determinare nelle leggi in quali casi la Corona può ricorrere allo scioglimento della Camera, il diritto ha fissato due condizioni alle quali deve subordinarsi l'esercizio di questa facoltà.

La prima condizione è, che per potere essere sciolta, la Camera deve esistere: ossia deve già essersi radunata. Se appena fatte le elezioni, il Governo, constatandone il risultato sfavorevole ai suoi disegni, pronunciasse immediatamente una nuova dissoluzione, in realtà non scioglierebbe la Camera, ma annullerebbe le avvenute elezioni: nè poi sperimenterebbe un appello o ricorso dalla Camera al corpo

elettorale, ma rifiuterebbe il verdetto già dato da quest'ultimo. Formalmente e sostanzialmente, risulterebbe tradito lo scopo dell'istituto. Il caso, verificatosi una volta in Inghilterra sotto Giacomo I, si è ripetuto varie volte in Prussia nell'or decorso secolo: in due ambienti assai diversi per tempo, ma piuttosto simili per imperfetta maturità del regime libero. Si ebbe in Francia il 25 luglio 1830, ma fu appunto una delle cause che fecero scoppiare la rivoluzione e addussero la caduta della dinastia borbonica. Erroneamente però si è sostenuto in Prussia che la Camera non possa essere sciolta durante le proroghe, gli aggiornamenti, la chiusura di sessione, sotto pretesto che nemmeno in tali periodi « esiste » la Camera: chiaro essendo che in questi casi non si riscontrano nè formalmente nè sostanzialmente le circostanze della Camera appena eletta e non ancora adunata mai. E noi già vedemmo che la nostra consuetudine costante è decisamente l'opposto, ossia lo scioglimento preceduto appunto dalla chiusura o dalla proroga o da entrambe.

Quando però il Gabinetto ha dichiarato o fatto intendere che si è deciso allo scioglimento, questo deve tradursi in atto senza indugio; perciocchè i dissidii costituzionali vogliono essere risolti appena constatati, e lo scioglimento non è un mezzo di minaccia che si possa agitare sulla testa dei deputati per piegarli docilmente alla volontà dei ministri. E se le Camere sono in sessione, deve lasciarsi loro il solo tempo strettamente necessario a compiere i lavori indispensabili, per esempio, la votazione dei bilanci o di quella parte dei bilanci che sia sufficiente ad assicurare la vita dell'organismo pubblico fino alla riconvocazione del nuovo Parlamento. Viceversa, essendo la dissoluzione un diritto costituzionale della Corona, sarebbe assai scorretto per le Camere l'ostacolarne l'esercizio, o col negare l'intero bilancio o col ricusare l'approvazione d'altre proposte che sieno indispensabili e di carattere non politico. Lo stesso esempio che diede la Camera dei Comuni inglesi nel 1784, quando votò un indirizzo al Re per pregarlo di non dare seguito alla decisione di appellarsi ai comizi, e

licenziare invece i ministri, sarebbe oggi inimitabile, quale indebita ingerenza nelle prerogative costituzionali del capo dello Stato. Una volta sorto il bisogno dell'appello al popolo, è debito comune, del Ministero e della maggioranza e delle opposizioni, di dare opera concorde affinchè se ne faccia esperimento sollecito.

§ 190. — L'altra condizione è, che il Re deve convocare una nuova Camera nel termine massimo di quattro mesi.

Lo scioglimento presume un conflitto fra i poteri o una grave questione da risolvere: non si può dunque concepire una dichiarazione ufficiale del Re che un conflitto è insorto o un'alta questione politica attraversa il cammino, senza che sopraggiunga sollecita la decisione finale del popolo. La politica non è accademia. S'intende come la semplice proroga o la chiusura non portino seco altro obbligo se non quello della riconvocazione entro un anno, perocchè in questi casi trattasi di regolare le adunanze o i lavori di assemblee le quali prorogate o chiuse continuano tuttavia a sussistere e possono da un istante all'altro essere riconvocate, ove occorra; non s'intenderebbe il rinvio della Camera al giudizio del popolo, senza che questo giudizio abbia luogo sollecitamente. Questa necessità è tanto insita al concetto stesso dell'appello del paese, che se la Camera venisse a morte per naturale decorso del quinquennio — senza che sia sorto un conflitto fra i poteri e senza che siasi profilata una grave questione politica da sciogliere — il Re non avrebbe punto l'obbligo di riconvocarla entro quattro mesi, ma potrebbe riconvocarla entro un anno; perciocchè l'articolo 9 dice chiaro che « in questo caso » ossia solo nel caso di scioglimento, vi è un termine perentorio da rispettare per la nuova convocazione ⁽¹⁾. In Inghilterra non

* (1) L'opinione dell'A. ci sembra troppo assoluta perchè non è a trascurarsi anche la disposizione dell'art. 44 che, per analogia, potrebbe invocarsi e fu invocata. Così che nel caso di compimento del quinquennio, potrebbero esservi tre soluzioni: o convocazione entro quattro mesi (art. 9), o convocazione *immediata* (art. 44), o, come pensa l'A., convocazione entro un anno.

Ma è per lo meno discutibile se l'« in quest'ultimo caso » dell'art. 9 possa far risolvere il dubbio in quest'ultimo senso.

si distinguono le due eventualità, ed anche dopo lo scioglimento regio si potrebbe ivi legalmente ritardare la convocazione fino al termine massimo di un anno; ma le Costituzioni francesi del 1814 e del 1830 stimarono di mettere una più diretta remora alla facoltà regia della dissoluzione, e prescrissero il termine di tre mesi per la convocazione della Camera nuova; la Costituzione belga con uno spirito di maggior diffidenza restrinse il termine a due mesi: lo Statuto nostro lo pose a quattro.

Ma pur troppo, l'espressione non riuscì precisa quanto sarebbe desiderabile. Entro i quattro mesi debbono incominciare le sedute della nuova Camera? — o deve solo essere pubblicato il decreto che dopo le elezioni fissa il giorno in cui le sedute dovranno aver principio? — o basterà che sieno fatte le elezioni? — o anche soltanto che sia pubblicato il real decreto che le ordina? Sono quattro interpretazioni diverse, degradanti per correttezza costituzionale, ma tutte possibili per chi voglia sottilizzare sulla espressione infelice con cui si chiude quest'articolo. Senonchè, tanto nel corso della Restaurazione, quanto nel corso della Monarchia di luglio, e così pure in Piemonte e in Italia, l'interpretazione fu costantemente quella che dentro il prefisso termine si avessero ad ordinare e fare le elezioni, a convocare e riaprire le sedute del Parlamento. I precedenti dànno la mano alla ragione e alla logica.

In ossequio a questa prescrizione statutaria, lo stesso decreto di scioglimento contiene l'ordine e la data di convocazione dei collegi elettorali, o, quanto meno, esprime la riserva che si determinerà tal data con altro successivo decreto regio. E nulla vieta, che emesso quest'ordine di convocazione, intervenga un ulteriore decreto ad anticipare o a procrastinare la data già prefissa: purchè però non si ritardi in guisa da oltrepassare il termine massimo di quattro mesi, nè si affretti in guisa da restringere il termine minimo che è stabilito dall'articolo 49 della legge elettorale politica come vedremo nel commento all'articolo 39 dello Statuto.

§ 191. — A compimento di questa trattazione, diamo l'elenco di tutti i decreti regii che si riferiscono ai rapporti fra la Corona e le Camere. Sotto l'articolo 42 daremo poi l'elenco di tutte le legislature e delle sessioni in cui rispettivamente si suddiviserò.

- 1848, 17 marzo. Convocazione del Parlamento per la I Legislatura, al 27 aprile.
- » 9 aprile. Rinvio della convocazione alli 8 maggio.
 - » 21 agosto. Proroga al 15 settembre.
 - » 7 settembre. Prolungamento della proroga fino al 16 ottobre.
 - » 28 dicembre. Proroga fino al 23 gennaio 1849.
 - » 30 dicembre. Scioglimento della Camera e convocazione dei collegi; convocazione della II Legislatura pel 23 gennaio 1849.
- 1849, 5 gennaio. Rinvio della convocazione dei collegi; rinvio di quella della nuova Legislatura al 1° febbraio.
- » 29 marzo. Proroga, fino al 5 aprile.
 - » 30 marzo. Scioglimento della Camera.
 - » 30 giugno. Convocazione dei collegi; convocazione della II Legislatura pel 30 luglio.
 - » 20 novembre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della IV Legislatura pel 20 dicembre.
- 1850, 15 luglio. Proroga, fino al 5 novembre.
- » 18 novembre. Chiusura della sessione 1850, e riconvocazione pel 23 novembre per la sessione 1851.
- 1851, 15 luglio. Proroga, fino al 19 novembre.
- 1852, 27 febbraio. Chiusura della sessione 1851, e riconvocazione al 4 marzo per la sessione 1852.
- » 13 luglio. Proroga, fino al 19 novembre.
- 1853, 12 luglio. Proroga, fino al 14 novembre.
- » 20 novembre. Chiusura della sessione 1852.
 - » 20 novembre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della V Legislatura pel 19 dicembre.
- 1854, 16 luglio. Proroga, fino al 28 novembre.
- 1855, 29 maggio. Chiusura della sessione 1853-54.
- » 5 ottobre. Riconvocazione al 12 novembre per la sessione 1854-55.
- 1856, 16 giugno. Chiusura della sessione 1855-56.
- » 23 novembre. Riconvocazione al 7 gennaio 1857.
- 1857, 16 luglio. Chiusura della sessione 1857.
- » 25 ottobre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della VI Legislatura pel 14 dicembre.
- 1858, 11 luglio. Chiusura della sessione 1857-58.
- » 12 dicembre. Riconvocazione al 10 gennaio 1859.
- 1859, 30 aprile. Proroga.
- 1860, 21 gennaio. Scioglimento della Camera.
- » 29 febbraio. Convocazione dei collegi; convocazione della VII Legislatura pel 2 aprile.
 - » 8 luglio. Proroga.

- 1860, 15 settembre. Riconvocazione pel 2 ottobre.
» 17 dicembre. Chiusura della sessione 1860.
» 17 dicembre. Scioglimento della Camera.
- 1861, 3 gennaio. Convocazione dei collegi; convocazione della VIII Legislatura pel 18 febbraio.
» 23 luglio. Proroga.
» 3 novembre. Riconvocazione al 20 novembre.
- 1862, 21 agosto. Proroga.
» 26 ottobre. Riconvocazione al 18 novembre.
» 21 dicembre. Proroga.
- 1863, 13 gennaio. Riconvocazione al 28 gennaio.
» 20 maggio. Chiusura della sessione 1861-62 e riconvocazione al 25 maggio per la nuova sessione.
» 11 agosto. Proroga.
» 21 ottobre. Riconvocazione al 17 novembre.
- 1864, 20 luglio. Proroga.
» 20 settembre. Riconvocazione al 5 ottobre.
» 27 settembre. Revoca del precedente decreto, e rinvio della riconvocazione al 24 ottobre.
- 1865, 14 maggio. Proroga.
» 7 settembre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della IV Legislatura pel 15 novembre a Firenze.
» 8 novembre. Rinvio della convocazione al 18 novembre.
- 1866, 9 gennaio. Proroga fino al 22 gennaio.
» 7 luglio. Nuova proroga.
» 30 ottobre. Chiusura.
» 29 novembre. Riconvocazione al 15 dicembre.
- 1867, 12 febbraio. Proroga fino al 28 febbraio.
» 13 febbraio. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della X legislatura al 22 marzo.
» 15 agosto. Proroga.
» 19 novembre. Riconvocazione al 5 dicembre.
- 1868, 29 agosto. Proroga.
» 5 novembre. Riconvocazione al 24 novembre.
- 1869, 15 giugno. Proroga.
» 14 agosto. Chiusura.
» 31 ottobre. Riconvocazione al 18 novembre.
- 1870, 20 gennaio. Proroga, fino al 7 marzo.
» 24 agosto. Nuova proroga.
» 2 novembre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XI Legislatura pel 5 dicembre.
- 1871, 28 giugno. Proroga.
» 5 novembre. Chiusura, e riconvocazione in Roma pel 27 novembre.
- 1872, 2 luglio. Proroga.
» 27 ottobre. Riconvocazione pel 20 novembre.
- 1873, 11 luglio. Proroga.
» 19 ottobre. Chiusura.
» 19 ottobre. Riconvocazione al 15 novembre.
- 1874, 15 giugno. Proroga.

- 1874, 20 settembre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XII Legislatura pel 23 novembre.
- 1875, 1° luglio. Proroga.
» 20 ottobre. Riconvocazione al 15 novembre.
- 1876, 12 gennaio. Proroga.
» 21 febbraio. Chiusura, e riconvocazione al 6 marzo.
» 13 settembre. Proroga.
» 3 ottobre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XIII Legislatura al 20 novembre.
- 1878, 3 gennaio. Proroga.
» 10 gennaio. Riconvocazione al 16 gennaio.
» 23 gennaio Chiusura, e riconvocazione al 20 febbraio.
» 14 febbraio. Rinvio della riconvocazione, al 7 marzo.
- 1880, 26 gennaio. Proroga.
» 1° febbraio. Chiusura, e riconvocazione al 17 febbraio.
» 2 maggio. Chiusura.
» 2 maggio. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XIV Legislatura al 26 maggio.
- 1882, 25 settembre. Chiusura.
» 2 ottobre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XV Legislatura al 22 novembre.
- 1883, 8 luglio. Proroga.
» 26 ottobre. Riconvocazione al 26 novembre.
- 1886, 14 aprile. Proroga.
» 27 aprile. Scioglimento della Camera: convocazione dei collegi; convocazione della XVI Legislatura al 10 giugno.
- 1887, 12 marzo. Proroga.
» 5 aprile. Riconvocazione al 18 aprile.
» 4 settembre. Chiusura.
» 14 ottobre. Riconvocazione al 16 novembre.
- 1889, 4 gennaio. Chiusura della sessione 1887-88.
» 10 gennaio. Riconvocazione al 28 gennaio.
» 20 luglio. Chiusura della sessione 1888-89.
» 8 novembre Riconvocazione al 25 novembre.
- 1890, 3 agosto. Chiusura della sessione 1889-90.
» 22 ottobre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XVII Legislatura al 10 dicembre.
- 1892, 27 settembre. Chiusura della sessione 1890-92.
» 10 ottobre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione del Parlamento per la XVIII Legislatura al 23 novembre.
- 1894, 22 gennaio. Proroga, fino al 20 febbraio.
» 23 luglio. Chiusura.
» 16 novembre. Riconvocazione pel 3 dicembre.
» 15 dicembre. Proroga.
- 1895, 13 gennaio. Chiusura.
» 8 maggio. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi: convocazione della XIX Legislatura al 10 giugno.
- 1896, 12 gennaio. Proroga.

- 1896, 12 febbraio. Riconvocazione pel 5 marzo.
» 30 luglio. Proroga.
» 18 novembre. Riconvocazione pel 30 novembre.
- 1897, 21 gennaio. Proroga.
» 2 marzo. Chiusura della sessione 1895-96-97.
» 3 marzo. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XX Legislatura pel 5 aprile.
- 1898, 10 maggio. Proroga.
» 9 giugno. Riconvocazione pel 16 giugno.
» 15 luglio. Chiusura della sessione 1897-98.
» 27 ottobre. Riconvocazione pel 16 novembre.
- 1899, 22 giugno. Proroga, fino al 28 giugno.
» 30 giugno. Chiusura.
» 28 ottobre. Riconvocazione al 14 novembre.
- 1900, 16 maggio. Proroga.
» 17 maggio. Chiusura.
» 18 maggio. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XXI Legislatura pel 16 giugno.
- * 1902, febbraio. Chiusura della 1^a sessione e riconvocazione al 26 dello stesso mese per la 2^a sessione.
- 1904, 18 ottobre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XXII Legislatura pel 30 novembre.
-

Art. 10.

La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei Deputati.

SOMMARIO.

Iniziativa delle leggi.

§ 192. Varii sistemi d'iniziativa. — § 193. Precedenti storici di questo articolo. — § 194. Iniziativa regia: preparazione dei progetti (*n*). — § 195. Loro presentazione. — § 196. Iniziativa parlamentare. — § 197. Valore comparato delle due iniziative (*n*). — § 198. Il diritto di emendamento (*n*).

Iniziativa ed emendamenti in materia finanziaria.

§ 199. Sistema inglese. — § 200. Disposizione del nostro Statuto (*n*). — § 201. Iniziativa ed emendamento nella Camera dei Deputati (*n*). — § 202. Iniziativa ed emendamento in Senato.

I bilanci e i conti dello Stato.

§ 203. Il bilancio nel regime libero. — § 204. Bilancio di previsione (*nn*); — § 205. Suoi rapporti con le leggi. — § 206. Rigetto del bilancio. — § 207. Esercizio del bilancio. — § 208. Assestamento. — § 209. Rendiconto consuntivo (*n*).

Iniziativa delle leggi.

§ **192.** — Dicesi « diritto d'iniziativa » la potestà di presentare disegni di legge affinchè siano presi in esame dalle Camere. Non è dunque soltanto la facoltà d'invocare o suggerire in genere un provvedimento legislativo, ma è il potere di proporre il testo concreto, con l'obbligo nelle Camere di sottoporlo necessariamente a disamina.

In ordine all'appartenenza del diritto d'iniziativa, tre sono i sistemi istituiti dalle varie costituzioni; ossia l'ini-

ziativa attribuita esclusivamente al Re, l'iniziativa attribuita esclusivamente alle Camere, l'iniziativa attribuita all'uno ed alle altre. Non teniamo conto di qualche raro esempio in cui essa è conferita alla sola Camera elettiva e negata al Senato, perocchè un tal metodo riduce quest'ultimo ad un ufficio troppo misero e quasi l'annulla: nè della iniziativa conferita ai cittadini in un determinato numero, giacchè un tale istituto esce troppo dal quadro del moderno sistema parlamentare monarchico per poterne discorrere con utilità in questo commento. Dei tre sistemi enunciati, l'esperienza prova che l'ultimo è il più cauto.

Niente infatti di più giusto ed opportuno che il concedere l'iniziativa al Re, cioè al Governo: come quello che trovasi nelle condizioni più favorevoli per conoscere quali provvedimenti legislativi sono richiesti dalle necessità dei servizi pubblici, e in quale ordine le varie aspirazioni vogliono essere soddisfatte. Posto a capo di tutta l'immensa gerarchia ramificata per l'intero territorio ed anche del servizio diplomatico e consolare all'estero, e perciò ricco dei più pronti mezzi d'informazione e dei più efficaci sussidi tecnici d'ogni genere, il Governo è anche il più diretto responsabile del buon andamento della cosa pubblica: onde sarebbe assai pregiudizievole il rinunciare alla sua valida cooperazione, ricusandogli la potestà d'investire le Camere dei progetti ch'esso reputi necessarii. Ma d'altra parte sarebbe un errore gravissimo il riserbare l'iniziativa esclusivamente al Capo dello Stato, come aveva fatto la Carta Francese del 1814. Potere non sempre è volere; intendere la necessità di una data legge non sempre significa essere disposti a patrocinarla; e però, quando l'iniziativa fosse monopolio del Governo, il paese non avrebbe sicurezza di veder proposte tutte le leggi delle quali pur potrebbe sentire la necessità. Con un tale sistema, le Camere si troverebbero ridotte ad un mero ufficio consultivo obbligatorio, di cui non è possibile che si contentino più ai nostri giorni; e la Corona invece troverebbesi in possesso di un veto pregiudiziale sopra tutte le proposte che non le piacessero, veto di gran lunga più

maneggevole e perciò di gran lunga più adoperabile che non il rifiuto di sanzione sui progetti approvati dalle Camere. Non si nega che anche in simili condizioni le rappresentanze popolari troverebbero sempre il mezzo di premere sul Governo e forzarlo a non desiderate iniziative; ma occorrerebbero lotte d'esito incerto e lunghe perdite di tempo.

Reciprocamente, una Camera che solo avesse potestà di opporsi alle leggi reputate cattive, non possederebbe se non la metà di quanto le è necessario: affinchè abbia intera la sua parte, deve possedere anche la potestà di dar vita alle leggi ch'essa reputa buone. E per quanto si possa sostenere che in regime parlamentare o di Gabinetto la maggioranza delle Camere non ha bisogno del diritto d'iniziativa, perchè i ministri vigilano per proprio interesse ad appagarne tutti i desiderii, nè ne hanno bisogno le minoranze, perchè l'ufficio loro è la critica e non l'azione, tuttavia è nel comune interesse che non manchi alle assemblee il mezzo diretto di provvedere se i ministri si ricusano o ritardano. Nel sistema monarchico sarebbe però un errore non meno grave il restringere la iniziativa alle sole Camere, come già erasi fatto nella stessa Francia con la Costituzione del 1791, la prima della serie. Si rinunzierebbe invero ad un'utilità certa, quella di avvantaggiarsi delle singolari attitudini del Governo, e si aprirebbe l'adito a difficoltà spesso gravissime ove le Camere non sapessero interpretare a tempo i bisogni dell'Esecutivo responsabile — semplicemente per voler rendere omaggio ad un concetto di divisione dei poteri che non è punto esatto, perchè la divisione dei poteri non vuole essere meccanica, fra gli organi, ma obiettiva tra gli atti di questi ultimi (§ 57). Non si nega anche qui che l'Esecutivo troverebbe sempre il mezzo di rimediare alla propria impotenza facendo muovere in sua vece l'iniziativa dai proprii amici, membri dell'una o dell'altra Camera: ma anche qui a prezzo di perdite di tempo e d'imperfezioni nell'opera legislativa.

Conseguentemente, il miglior sistema è quello dell'iniziativa comune al Re ed alle due Camere, dal momento

che tutti e tre collettivamente costituiscono il Potere Legislativo. L'utilità di consentirla all'uno ed anche alle altre, e l'impossibilità di escluderne effettivamente l'uno o le altre, concordano nel dimostrare che Re e Camere vi debbono in pari grado concorrere.

§ 193. — Questo infatti è il sistema classico dell'Inghilterra, ove tuttavia il diritto d'iniziativa appartiene *formalmente* alle sole Camere, quantunque *sostanzialmente* sia esercitato dalla Corona assai più che dalle Camere.

Finchè la Corona ivi rimase unica fonte del potere legislativo, non si sarebbe concepito ch'essa potesse fare richiesta di nuove leggi a sè medesima. Fu quindi la Camera dei Comuni, che si assunse di rivolgere petizioni al Re per ottenerne le leggi nuove. « Vos pauvres communes — essa diceva nell'umile forma consacrata dalla consuetudine aulica — prient et supplient par Dieu et en oeuvre de charité »: e la Corona prometteva sempre, per non porre in forse un liberale voto dei sussidi (§ 66), ma poi soventi dimenticava, o esaudiva la promessa interpretandola a suo modo. Ed allora i Comuni, cresciuti di efficienza, nel corso del xv secolo pretesero ed ottennero di formulare non più petizioni ma testi precisi di leggi, con l'obbligo alla Corona di decidere su di essi pria che i deputati si separassero: in tal guisa il diritto di petizione si perfezionava in diritto d'iniziativa, pur rimanendo un naturale ufficio delle Camere. Formalmente, adunque, solo queste lo esercitano.

Tuttavia, se si guarda alla sostanza della cosa, torna facile il riconoscere che l'iniziativa in Inghilterra è esercitata e dalle Camere e dalla Corona, e anzi con frequenza ed efficacia ben più grandi da quest'ultima che da quelle. Invero, i ministri del Re seggono necessariamente nelle Camere, delle quali in Inghilterra debbono sempre esser membri; e, in virtù del sistema di Gabinetto, sono essi i capi e i direttori della maggioranza parlamentare: cosicchè, proponendo i disegni di legge, i ministri inglesi in apparenza non fanno che adoperare la iniziativa spettante ai membri delle assemblee, mentre in realtà esercitano una

vera e propria iniziativa del Governo. E la maggioranza, seguendoli e sostenendoli della sua fiducia politica, li appoggia tanto nel portare innanzi a preferenza i progetti ch'essi patrocinano, quanto nel tener indietro i progetti d'iniziativa parlamentare che ad essi non piacciono.

Il sistema inglese fu introdotto in Francia con la costituzione del 1830; la quale però sentì il bisogno di dare al Re il diritto di iniziativa con frase esplicita, per la ragione ch'essa non dispose (come in Inghilterra) che i ministri fossero sempre e necessariamente membri delle Camere. Lo Statuto nostro imitò a sua volta la costituzione del 1830, e in proposito leggiamo le seguenti notizie nel verbale 7 febbraio 1848 del Consiglio di conferenza (§ 8):

In ordine all'articolo portante che « la proposizione delle leggi, ecc. » uno dei membri del Consiglio espone il timore che l'*iniziativa* conferita alle Camere potrebbe intralciare l'azione del Governo. Il cav. Des Ambrois e il marchese Alfieri hanno osservato che al contrario codesta iniziativa avrebbe evitato molti imbarazzi al Potere Regio, risparmiandogli il diniego esplicito di non poche proposte talvolta audaci, le quali, nel sistema indicato, sono d'ordinario presentate di preferenza nelle Camere e sono da esse stesse respinte in maniera definitiva. In seguito a siffatte considerazioni, l'articolo è stato adottato.

Indi il numero 8 del Proclama 8 febbraio (§ 9) che divenne poi, con lievi ritocchi, l'articolo 10 del testo dello Statuto. Nel quale veramente non si adopera la parola « iniziativa » e si parla invece di « proposizione delle leggi »: ma sarebbe infondato il voler distinguere fra le due espressioni. Esse si equivalgono intieramente, come appare anche dalle prime frasi del brano del verbale testè riprodotto; e se il costituente piemontese preferì la seconda, fu solo perchè in quel modo esprimevasi la costituzione francese, mentre la costituzione belga aveva già adoperato il termine « iniziativa » che ai dì nostri è quello più in uso. Del resto, anche i costituenti francesi del 1830, nell'atto che all'articolo 15 scrivevano « proposizione » — accanto agli articoli 46 e 47 della Carta del 1814 scrivevano « soppressi in conseguenza dell'*iniziativa* riconosciuta alle Camere » e così attestavano in modo autentico l'equivalenza delle due espressioni.

Noi pertanto dobbiamo distinguere l'iniziativa del Re ossia del Governo, dall'iniziativa parlamentare, cioè della Camera o del Senato.

§ 194. — Il Re esercita il diritto d'iniziativa, al pari d'ogni altro suo ufficio, per mezzo dei ministri: i quali, in forza dell'articolo 66, hanno entrata e diritto di parola nelle due Camere anche quando non ne sieno membri. Sono quindi i ministri responsabili, che preparano i disegni di legge e in nome del Re li presentano al Parlamento.

Quanto alla preparazione, i ministri sono affatto liberi di seguire il modo che stimano più adatto. Essi quindi ne incaricano qualche ufficiale pubblico da loro dipendente o qualche tecnico di loro personale fiducia, ovvero anche una Commissione apposita, oppure il Consiglio di Stato. Il testo unico del 2 giugno 1889, n. 6166, sul Consiglio di Stato, ripetendo una disposizione che si trova in tutte le precedenti leggi sullo stesso istituto, nell'articolo 10 determina, fra l'altro, che quel consesso « dà parere sopra le *proposte di legge* e sugli affari d'ogni natura pei quali sia interrogato dai ministri del Re ». Ma per quanto sia desiderabile un frequente ricorso alla sapienza del Consiglio di Stato per aver progetti i quali vengano ad innestarsi alla esistente legislazione senza pericoli di antinomie, lacune o conflitti, piuttosto raro è il caso che i ministri vi ricorrano. Secondo le più recenti statistiche, il Consiglio fu invitato ad esaminare nel 1896 ventuno progetti (ed è il massimo), tredici nel 1897, sei nel 1898, uno nel 1899, tre nel 1900. Del che per altro s'intende la cagione, quando si pensi che pei piccoli progetti d'indole tecnica è sufficiente il più delle volte l'opera di specialisti, e pei progetti d'indole politica non può sempre sorridere al ministro l'idea d'affidarli ad un consesso permanente, che può essere animato da tendenze diverse o contrarie.

In ordine alla preparazione dei disegni di legge richiamiamo pure l'articolo 1°, n. 2, del R. decreto 14 novembre 1901, n. 466, sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri. Esso assoggetta tutti i disegni di legge ed il ritiro dei progetti

già presentati alla previa deliberazione dell'intero Gabinetto, benchè non certo allo scopo di assicurarne la correttezza tecnica, ma piuttosto allo scopo di tutelare la responsabilità collettiva politica dei consiglieri della Corona di fronte alle Camere.

§ 195. — Quanto alla presentazione, siccome formalmente l'iniziativa appartiene *al Re* e questi non può operare che per l'opera dei suoi ministri, sorge la necessità che i ministri vengano autorizzati dal Re per ogni iniziativa che il Governo intenda compiere in Parlamento. L'autorizzazione è data per mezzo di decreto reale, di cui ecco la formola :

Visto l'articolo 10 dello statuto fondamentale del Regno:

Sulla proposta del Nostro Ministro Segretario di Stato per..

Abbiamo decretato e decretiamo :

Il predetto Nostro Ministro proponente è incaricato di presentare *al Parlamento* un disegno di legge per... e di sostenerne la discussione.

Che se il progetto concerne materie riflettenti la competenza di più Ministri, alle parole « il predetto Nostro Ministro » si aggiungono le altre : « di concerto col Nostro Ministro... » o « coi Nostri Ministri », ecc.

Come si vede, questo decreto è destinato ad accompagnare il testo del progetto : mentre in Francia e in Belgio l'uso è che il decreto d'autorizzazione contenga nel proprio corpo il testo del progetto di legge, in guisa che il capo dello Stato con la sua firma sembri approvarlo nei singoli articoli. Il decreto è controfirmato dal ministro o dai ministri proponenti, e non è registrato alla Corte dei Conti, nè in alcuna guisa reso pubblico : esso viene offerto in originale alla presidenza dell'assemblea contemporaneamente al progetto cui si riferisce, e rimane depositato negli archivi dell'assemblea medesima. Nessun progetto si sottrae a quest'obbligo : quindi nemmeno i disegni di legge che vengono proposti dal Governo in seguito a invito dello stesso Parlamento, o in esecuzione di altra precedente legge, o che siano ripresentati dopo la loro decadenza per effetto di chiusura di sessione. Quando però

trattasi di presentare al Senato un progetto già approvato dalla Camera, o viceversa, non è punto necessario un nuovo decreto, sia perchè l'autorizzazione è data fin dal principio per entrambi i rami del Parlamento, sia perchè l'iniziativa trovasi allora corroborata dal voto dell'assemblea che ha già fatto proprio il progetto approvandolo.

Molto fu criticato in Italia e fuori cotesto formalismo. In Inghilterra, si osservò, non esiste. Il decreto, si aggiunse, è inutile; perchè ogni qual volta un ministro parla nelle Camere, già s'intende ch'egli esercita un ufficio derivante dalla qualità sua di consigliere ed organo della Corona. Ed è anche sconveniente, si sostiene, perchè senza necessità espone il capo dello Stato all'eventuale scacco di vedere respinte o modificate o trasformate le sue proposte. Ma è facile rispondere. Se in Inghilterra quest'uso non esiste, gli è perchè ivi legalmente non esiste iniziativa regia: mentre presso di noi è solo in forza di questa che i ministri presentano progetti alle due Camere. Nè il decreto di autorizzazione espone il capo dello Stato più che non lo espongano gli altri decreti ch'egli firma di continuo, e che, per essere tutti coperti dalla responsabilità ministeriale, rimangono senza eccezione soggetti a sindacato. E quand'anche un disegno di legge sia modificato o respinto dalle Camere, non può reputarsi offesa alla Corona il leale e legale esercizio d'un diritto statutario.

Poichè i ministri esercitano l'ufficio loro in entrambe le Camere, di regola il Governo è libero d'iniziare i suoi progetti, secondo crede, nell'una o nell'altra assemblea. Il che gli dà mezzo di ripartire convenientemente il lavoro fra i due rami del Parlamento; evitando che l'uno ne sia sovraccarico in guisa da non potervi attendere con tutta la necessaria sollecitudine, e l'altro si trovi obbligato a scioperi che a lungo andare ne diminuirebbero il prestigio nell'opinione pubblica. Tuttavia noi vediamo in realtà preferita largamente la presentazione alla Camera elettiva: il che avviene, sia per le eccezioni che esamineremo al § 200, sia per la tendenza, naturale in regime di Gabinetto, di ap-

poggiarsi all'assemblea elettiva in tutto ciò che si colleggi anche da lontano alla ragione politica.

Ma un progetto non può essere presentato ad entrambe le Camere contemporaneamente: e l'articolo 55 lo dice nel modo più esplicito. I due esempî che di ciò si ebbero nei tormentati anni del 1849 e del 1860, non sono lodevoli nè possono essere ulteriormente imitati. Invero, ne potrebbero sorgere conflitti fra le due assemblee, occupantisi nello stesso tempo della stessa questione, e ad ogni modo ne rimarrebbe annullato il precipuo vantaggio del sistema bicamerale, consistente nel lasciare fra le discussione dei due rami un certo intervallo, durante il quale l'opinione pubblica è messa in grado d'intervenire ed influire prima che le deliberazioni diventino irreparabili.

Ciascun progetto deve essere presentato all'assemblea dal ministro proponente o da un suo collega in nome di lui, ma sempre in persona e in seduta pubblica: quindi nel 5 settembre 1849 a ragione il Senato subalpino ricusò di ricevere un disegno di legge, inviato per lettera dal Ministro dell'interno. La presentazione consiste nell'annunziare all'assemblea il titolo del progetto e nel consegnarne immediatamente il testo al presidente dell'assemblea stessa, con una relazione che ne spiega e chiarisce i motivi, e insieme al decreto regio d'autorizzazione. Il presidente dà atto della presentazione, e cura che relazione e progetto siano stampati e distribuiti ai membri dell'assemblea nel più breve termine possibile. Ma ad evitare presentazioni fittizie o solleciti pentimenti, come pure è avvenuto qualche volta, da alcuni anni in qua, il regolamento della Camera ha disposto quanto segue:

Art. 50. — ...Qualora la distribuzione dei progetti del Governo non sia fatta entro cinque giorni dalla presentazione, questa dovrà rinnovarsi.

L'iniziativa, essendo una competenza del Re, l'assemblea a cui è presentato in nome del Re un qualsiasi progetto, non ha balia di ricusarsi a riceverlo, ma *deve* metterlo in corso nelle forme che esporremo sotto l'articolo 55. Viceversa, poichè il Governo, col presentare un progetto

di legge, ha dimostrato di non reputarsi competente a disporre da solo in quella data materia, esso rimane politicamente vincolato a non provvedervi con semplici decreti fino a che il Parlamento non abbia preso le deliberazioni richiestegli.

È se i ministri non hanno veste per presentare progetti in proprio nome, è evidente ch'essi nemmeno hanno capacità di ritirare un progetto antecedentemente presentato da loro stessi o dai loro predecessori, se a ciò non li autorizzi espressamente un altro apposito decreto regio, da emanarsi anch'esso previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Il decreto di autorizzazione a ritirare è annunziato dal ministro in seduta pubblica dell'assemblea davanti alla quale trovasi in quel momento il progetto ed è subito consegnato al presidente dell'assemblea stessa, il quale ne dà atto e la fa depositare negli archivi: il progetto cade immediatamente, qualunque sia lo stadio a cui trovisi pervenuto.

È poi superfluo aggiungere che i ministri non possono ritirare se non i progetti iniziati dal Governo; mentre, per colpire giuridicamente quelli di iniziativa parlamentare essi non hanno altra risorsa che la chiusura della sessione o lo scioglimento della Camera.

Scorrettissimo sarebbe il caso d'un progetto, ritirato dal Governo per gli ostacoli opposti ad esso da un'assemblea, e ripresentato nella stessa sessione all'altra Camera per ottenere da questa un voto che poi servisse a influire sulla Camera recalcitrante. Ma d'altra parte nulla vieta, in diritto, che un deputato o un senatore riprenda per propria iniziativa un progetto che il Governo abbia ritirato rispettivamente nell'assemblea elettiva o in quella vitalizia. S'intende però, che in pratica ciò non accade agevolmente: dappoichè l'iniziativa così presa, troverebbe contro di sè l'influenza del Governo e del partito che lo appoggia, e quindi non potrebbe che naufragare contro un voto contrario — a meno che le condizioni parlamentari non sieno tali, da consigliare alla maggioranza di

cogliere quella indiretta occasione per battere il Gabinetto.

§ 196. — Passiamo ora alla iniziativa parlamentare.

Alcune costituzioni attribuiscono l'iniziativa a « ciascun membro delle Camere » cosicchè la proposta fatta da un singolo deputato o senatore, al pari di quella fatta dal Governo, pone la rispettiva assemblea nell'obbligo di dar corso al progetto. Il nostro Statuto però attribuisce l'iniziativa a « ciascuna delle due Camere » e in conseguenza il singolo deputato o senatore può bensì far proposta d'un disegno di legge all'assemblea in cui siede alla stessa guisa che potrebbe anche un estraneo mediante petizione; ma ciò non pone la Camera nel *dovere* di metterlo in corso. Affinchè tale obbligo sorga, è mestieri che l'assemblea se lo assuma liberamente, facendo proprio quel progetto, cioè « iniziandolo ». Di qui l'istituto della *presa in considerazione*, mercè cui le proposte presentate da singoli membri di una assemblea, diventano proposte d'iniziativa di quest'ultima: e per cautela suggerita dalla esperienza, l'altro anteriore istituto della *ammissione alla lettura*.

a) Per evitare che vengano alla pubblicità proposte sconvenienti o comunque offensive del sentimento pubblico, ogni progetto di legge predisposto da un deputato o da un senatore, dev'essere rimesso privatamente alla presidenza della rispettiva assemblea. Il presidente si limita a darne annunzio in seduta pubblica senza nemmeno far cenno del contenuto o del titolo, indi lo trasmette agli Uffici (di cui parleremo all'articolo 55) perchè decidano se può esserne consentita la lettura in pubblica adunanza.

Regolamento del Senato:

Art. 81. — Ogni proposta di legge fatta da un senatore in virtù dell'articolo 10 dello Statuto dovrà dal proponente essere estesa in iscritto, firmata e deposta sul banco del presidente, il quale ne darà tosto avviso al Senato senza far cenno dell'oggetto di essa, e la trasmetterà agli Uffici.

Art. 82. — Nessuna proposta di legge d'iniziativa dei senatori potrà essere letta in seduta pubblica, prima che almeno *tre* Uffici ne abbiano autorizzata la lettura.

Regolamento della Camera :

Art. 132. — Nessuna proposta di legge d'iniziativa d'uno o più deputati potrà essere letta in seduta pubblica, prima che gli Uffici non ne abbiano autorizzata la lettura.

Perchè questa autorizzazione venga accordata, sarà necessario che sia consentita da *tre* Uffici almeno.

La richiesta d'autorizzazione di *tre* Uffici deriva della pratica francese della Monarchia di Luglio; nel nostro Senato non fu introdotta che il 22 febbraio 1900 in sostituzione d'altro sistema, consistente nell'assenso dato dagli « Uffici riuniti » a maggioranza di due quinti. Ma è limite un po' troppo rigido; specialmente in Senato dove gli Uffici sono 5 soltanto, anche a prescindere che per la stessa composizione dell'assemblea vitalizia, i pericoli di intemperanze ivi sono di gran lunga minori. Tuttavia non può dirsi ne derivino inconvenienti pratici, essendo assai rari i casi di rifiuto di autorizzazione; infatti in Senato sembra non se ne siano mai avuti, mentre alla Camera dal 1848 ai dì nostri se ne ricordano poco più di una ventina.

b) Superata questa prima prova, il disegno è letto in seduta pubblica, e quindi in altra adunanza è sottoposto al voto per la presa in considerazione.

Regolamento del Senato :

Art. 82. — ... Conceduta l'autorizzazione, il presidente ne fa dare lettura pubblicamente, e quindi il Senato fissa il giorno in cui dovrà svolgersi.

Art. 83. — Letta, e sviluppata dall'autore la sua proposta in pubblica adunanza, il Senato delibera *senza discussione* se la proposta debba essere presa in considerazione o no, oppure rimandata a tempo determinato. Non potrà parlare che *un solo oratore* contro la presa in considerazione; ma il proponente ha diritto di replicare.

La votazione sulla presa in considerazione si fa per *alzata e seduta*, qualora lo squittinio segreto non sia domandato da dieci senatori.

Art. 84. — La proposta presa così in considerazione, potrà, secondo che verrà dal Senato determinato, rimandarsi all'esame degli Uffici, ovvero di una Commissione da nominarsi in uno dei modi espressi nell'articolo 33. L'*autore* della proposta, quando non faccia parte della Commissione o dell'Ufficio centrale incaricato di esaminarla e di riferirne, ha tuttavia diritto d'*assistere* alle sue sedute e di *prender parte alla discussione*, ma senza voto deliberativo.....

Regolamento della Camera :

Art. 133. — Allorchè l'autorizzazione è concessuta, il Presidente ordina la lettura pubblica, e quindi la Camera fissa il giorno dello svolgimento.

Art. 134. — Nel giorno indicato il proponente svolge i motivi della proposta. Non potrà parlare che *un solo oratore* contro la presa in considerazione. Il proponente ha diritto di replicare. La Camera decide quindi sulla presa in considerazione.

Anche la presa in considerazione, per cortese abitudine, non suole mai essere negata; ma tuttavia si ricordano diversi esempi in contrario. Nella Camera elettiva è d'uso che un membro del Governo dichiari se questo vi aderisce; e dalle sue dichiarazioni tolgono consiglio, come sempre, i membri del partito ministeriale per regolarsi nel voto.

Solo con la presa in considerazione il disegno di legge è davvero *iniziato*; è dunque la presa in considerazione, preceduta dall'autorizzazione alla lettura, l'atto con cui Camera e Senato pongono in essere il *loro* diritto d'iniziativa. Conseguentemente, a tali preliminari non vanno soggetti nè i disegni di legge del Governo e nè quelli che pervengono ad un'assemblea dopo aver ricevuto l'approvazione dell'altra, perciocchè in entrambi i casi i progetti si trovano già iniziati da chi aveva qualità costituzionale per farlo.

Dopo la presa in considerazione, il progetto è stampato e distribuito a tutti i membri dell'assemblea, e incomincia quindi a percorrere i diversi stadii parlamentari come sarà detto nel commento all'articolo 55. Logicamente, da quell'attimo in poi il proponente non dovrebbe più poterlo ritirare, essendo passato nel dominio dell'assemblea iniziante; nondimeno il regolamento del Senato determina :

Art. 85. — L'autore della proposta può sempre ritirarla e così far cessare ogni discussione, finchè essa non è stata argomento di complessiva e definitiva deliberazione: ma se un altro senatore la ripiglia con l'appoggio di *quattro* colleghi, la discussione continua.

Ed anche nella Camera fu parimenti ammesso, benchè non senza riserve, il ritiro da parte del proponente. Quanto

poi ai progetti d'iniziativa parlamentare che dopo l'approvazione di una delle due assemblee si trovino innanzi all'altra, nessun ritiro è possibile.

La presa in considerazione d'un disegno presentato da uno o più membri, è la forma tipica in cui esplica la iniziativa delle Camere. Ma un progetto può anche essere proposto da una Commissione dell'una o dell'altra assemblea: e in questo caso non si richiede nè ammissione alla lettura, nè presa in considerazione. Il punto fu discusso nella seduta 6 luglio 1850 e meglio ancora nella seduta 8 marzo 1852 della Camera subalpina, e deciso in senso affermativo, quantunque un tal metodo importi innegabilmente una deviazione dalle norme procedurali ordinarie; ed esempi di leggi proposte da Commissioni d'inchiesta si ebbero anche nella Camera italiana il 1° giugno 1863 e il 2 luglio 1867.

Non può infine reputarsi divietato alle Camere d'invitare il Governo a predisporre e presentare determinati progetti di legge, libero naturalmente il Governo di regolarsi in conseguenza. Nè si può censurare che una legge faccia obbligo di futura presentazione d'altra legge sopra un dato argomento; chè sarebbe infondato il voler riconoscere in tali atti una usurpazione di competenza. Agli inizi del regime libero, nel 4 novembre 1848, il Senato subalpino rigettava un articolo di legge prescrivente al Governo di presentare un certo progetto, reputandolo incostituzionale; ma l'eccessivo scrupolo non venne mai più affacciato in seguito, mentre si veniva ammettendo la piena costituzionalità delle delegazioni legislative, che autorizzano a fare le leggi, e non soltanto a presentarne i progetti.

§ 197. — Giuridicamente l'iniziativa regia e quella parlamentare sono di pari grado e di pari efficacia. In realtà, dato il regime di Gabinetto pel quale i ministri esercitano la direzione della maggioranza parlamentare, l'iniziativa delle Camere si riduce ad un mero ufficio secondario e sussidiario, quasi a stimolo o a correttivo delle tarde o manchevoli iniziative del Governo.

Da una parte, infatti, nel misurato periodo delle sessioni, sempre scarso a smaltire tutta l'opera ideata, i ministri sono in condizioni d'ottenere che le proposte altrui vengano combattute, se così essi desiderano. A meno che l'assemblea sfugga alla direzione politica del Gabinetto, un disegno d'iniziativa parlamentare non giunge a termine se non quando il Governo vi consenta e quasi lo faccia proprio: ove sia oppugnato da quest'ultimo, difficilmente supera lo stadio della prese in considerazione; anche superandolo, difficilmente perviene allo stato di relazione, iscritta all'ordine del giorno; più difficilmente ancora, perviene ad essere discusso ed approvato. Invero, dove i ministri mietono tutto il campo delle iniziative d'interesse attuale e generale, per quelle parlamentari non resta che la povera zona dei piccoli interessi o delle impressioni subitane o delle riforme fantastiche; ond'è poco presumibile che le maggioranze si commuovano per le iniziative private come i loro autori desidererebbero, al punto da sorreggerle con animo deliberato a farle trionfare di tutti gli ostacoli. Se a ciò poi si aggiunge che il Governo cura e patrocinia le proposte proprie in entrambe le assemblee, mentre ogni Camera non ha l'ugual mezzo di accompagnare e sostenere nell'altra i progetti ch'essa stessa ha iniziati ed approvati (come diremo all'articolo 55), si comprende, perchè, della massa di leggi che ogni anno vengono alla luce, solo pochissime son dovute all'iniziativa delle Camere.

La minor forza intrinseca del Senato rende chiaro, infine, com'esso in pratica eserciti la propria iniziativa anche più parcamente e con minore risultato che non l'assemblea elettiva.

Basta ricordare in proposito le statistiche delle due più recenti sessioni. Nella sessione 1898-99 il Senato ebbe 84 progetti d'iniziativa del Governo, e nessuno d'iniziativa propria; la Camera, 193 d'iniziativa del Governo, e 45 di iniziativa propria, soli 6 dei quali riuscirono ad essere da essa approvati e mandati all'assemblea vitalizia. Nella sessione 1899-900 il Senato ebbe 77 progetti dal Governo ed uno solo dai propri membri, che non giunse all'approvazione;

la Camera 183 dal Governo e 42 dai propri membri, e tre soli di questi ultimi pervennero all'approvazione ⁽¹⁾.

§ 198. — Dal diritto d'iniziativa, combinato con quello della libera discussione di tutti i progetti « articolo per articolo » — sorge nelle Camere il *diritto di emendamento*: cioè la potestà di aggiungere, sopprimere o sostituire parole, frasi o articoli in un disegno di legge.

Infatti, l'offrire modificazioni parziali per una proposta non è che esercitare un diritto d'iniziativa incidente e secondaria. L'iniziativa in senso proprio è un'azione originaria; l'emendamento è una iniziativa che si esercita sopra altra iniziativa antecedente. Se dalla combinazione di quelle due potestà non derivasse implicito il diritto di emendamento, si sospingerebbero le Camere o al rigetto totale di buone proposte per la impossibilità di correggerne i punti manchevoli, ovvero alla formulazione di controprogetti integrali per raggiungere indirettamente lo scopo d'emendare i progetti primitivi; e le discussioni rimarrebbero quasi sterili. Cosicchè dal Berriat fu potuto affermare, che in tanto

* ⁽¹⁾ Il *Manuale ad uso dei deputati* per la XXII legislatura porta a pagina 918-921 un particolareggiato raffronto dei risultati dell'iniziativa governativa e parlamentare nelle due assemblee nelle prime XX legislature.

Diamo poi uno specchio recentissimo riflettente i disegni di legge e proposte come sopra riguardante il periodo che corre dal 1 dicembre 1904 al 4 aprile 1908.

Disegni di legge e proposte	Presentati	Approvati	Sospesa la discussione	Respinti	In istato di relazione	Nominati i relatori	Presso le Commissioni	Da esaminarsi dagli Uffici	Proposte di legge da svolgersi	Ritirati	Decaduti	Non presi in considerazione	Da ammettersi alla lettura
D'iniziativa del Governo .	849	706	2	2	22	39	36	3	..	38	1	..	..
D'iniziativa della Camera .	217	97	..	..	8	9	19	10	17	12	42	1	2
D'iniziativa del Senato . .	7	6	..	..	..	1	..	..	..	..	..	..	..
Proposta d'inchiesta. . . .	1	..	..	..	..	..	1	..	..	..	..	..	..
Totale . . .	1074	809	2	2	30	49	56	13	17	50	43	1	2

il diritto iniziativa è prezioso, in quanto giova più che a presentare interi progetti di dubbio esito, ad emendare i progetti presentati dal Governo o approvati dall'altra Camera. Quindi è che tutte le assemblee rivestite del diritto d'iniziativa e di libera discussione, esercitano anche il diritto di emendamento senza che gli Statuti abbiano a dichiararlo con espressi termini. L'articolo 42 della costituzione belga lo ricordò espressamente, è vero; ma avrebbe anche potuto tacerne; come ne tacque il nostro (che pure avea per modello la costituzione belga) appagandosi di scrivere nell'articolo 10 la facoltà dell'iniziativa, e nell'articolo 55 l'obbligo della discussione articolo per articolo. Viceversa, nei casi in cui gli Statuti negano ad un'assemblea quei due diritti, essi hanno cura di vietarle in egual proporzione anche il diritto di emendamento; e citiamo fra gli esempî antichi il Consiglio degli Anziani nella costituzione francese del 1795, il Corpo Legislativo nella costituzione francese del 1799, le Camere della Restaurazione (1814-1830); nel tempo nostro, la Camera Alta di Olanda.

Se però l'iniziativa nelle assemblee politiche ha dovuto essere sottoposta ai vincoli sopra descritti dell'autorizzazione alla lettura e della presa in considerazione, l'esperienza ha mostrato che ben più temibile per la bontà della opera legislativa sarebbe l'esercizio sregolato del diritto d'emendamento. Gettare un emendamento attraverso una discussione, è cosa molto più semplice e comoda, che iniziare un disegno compiuto. Quindi è purtroppo facile che nel corso del dibattito, sotto la suggestione d'una idea appena intravista o d'una osservazione altrui, balzi fuori improvviso e impulsivo l'emendamento poco studiato e poco ponderato, in disaccordo con lo spirito del progetto a cui s'innesta o con altre disposizioni di legge che in quell'istante non si tengono presenti — qualche volta offerto dagli avversari per volontà deliberata di sfigurare il progetto, e votato da fortuite coalizioni per far dispetto al Ministero — qualche altra concepito in termini ambigui pel bisogno momentaneo di non scontentare le opinioni varie e non mettere in forse l'approvazione del progetto

nel suo complesso. E mentre l'iniziativa ha tanti ostacoli da superare che può sperarsi nella sua cauta esplicazione, l'emendamento, applicandosi ad un'opera in corso, ha probabilità ben maggiori di riuscire in porto senza preparazione sufficiente e meditata critica. Indi la necessità di opportune discipline all'esercizio del diritto d'emendamento nelle Camere, per depurarlo della impetuosità che lo rende pericoloso. E si propongono o si prescrivono limiti di tempo per la presentazione, ed obblighi di raccogliere la previa adesione di più membri, e assensi preventivi di Commissioni interne, e rinvii del voto ad altra adunanza. Da taluni si giunge perfino a preconizzare l'intervento obbligatorio di un corpo estraneo quale ad esempio il Consiglio di Stato, in guisa che nessun emendamento possa essere posto in deliberazione prima che i tecnici, all'infuori d'ogni influenza o preoccupazione politica, abbiano riferito sulla sua portata e sugli eventuali suoi effetti. Resta però a vedere se la speditezza dell'opera legislativa, e la inevitabile gelosia delle assemblee politiche, permetterebbero nei paesi schiettamente parlamentari un ordinamento simile ⁽¹⁾.

Noi riportiamo le norme che vigono nelle nostre due Camere per disciplinare il diritto di emendamento: premettendo ch'esse variano, a seconda che trattasi di un progetto in discussione col metodo delle tre letture e all'ultimo stadio di esse, ovvero di progetto o proposta in corso di discussione con altro metodo.

a) Nel nostro Senato vigono le seguenti norme per gli emendamenti che si presentano in occasione della *terza lettura* di un progetto:

Art. 30. — Gli *emendamenti* possono essere presentati sia dal Governo, sia da *cinque* Senatori: però gli uni e gli altri devono esser trasmessi al Presidente del Senato, *almeno 48 ore prima*. Essi sono stampati e distribuiti alla Commissione *24 ore prima* che la terza lettura principii....

* (1) Questo sistema fu sperimentato in Francia sotto il secondo impero, e vige ancora oggi in Olanda secondo l'asserzione di qualche scrittore. Noi però dichiariamo che non abbiamo riscontrato — almeno nella *Costituzione olandese* — alcuna espressa disposizione in proposito.

Vigono invece le norme seguenti per gli emendamenti nel corso di ogni altra discussione:

Art. 77. — *Ogni Senatore* ha diritto di proporre emendamenti, aggiunte o soppressioni.

Gli emendamenti e le aggiunte devono proporsi *per iscritto*, essere firmati dai proponenti, e deposti sul banco del Presidente....

Art. 78. — Se un emendamento, dopo di essere stato sviluppato dal suo autore, non è *appoggiato da altri quattro Senatori*, esso non dà luogo nè a discussione nè a deliberazione.

Ogni emendamento che sia così stato appoggiato, può venire *immediatamente* discusso e messo a partito. Può anche dal Senato *rimandarsi* allo Ufficio Centrale od alla Commissione che ebbe a riferire sulla proposta o risoluzione principale, od anche ad una nuova Commissione, prefiggendo insieme un termine entro il quale debbano presentarsi al Senato conclusioni motivate.

b) Più rigide sono le disposizioni del regolamento della Camera. Per la *terza lettura*:

Art. 65. — Gli emendamenti potranno essere presentati o dal Governo o da *quindici deputati*: però gli uni e gli altri debbono essere trasmessi al Presidente della Camera *almeno 48 ore prima* della discussione del progetto di legge. Essi sono stampati e distribuiti *ai deputati* e comunicati alla Commissione *24 ore prima* che la terza lettura principii....

E per gli emendamenti in ogni altra discussione:

Art. 90. — Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti devono di regola essere presentati *per iscritto* al Presidente della Camera *almeno 24 ore prima* della discussione degli articoli a cui si riferiscono. Il Presidente li trasmette alla *Commissione*.

La presentazione di [articoli aggiuntivi o di emendamenti, fatta *dopo dichiarata chiusa* la discussione dell'articolo a cui si riferiscono, non dà diritto a discorrere se non quando siano sottoscritti da *cinque* deputati.

Nessun articolo aggiuntivo o emendamento può essere svolto discusso o votato *nella seduta stessa in cui è presentato*, se non sia firmato da *dieci* deputati.

La discussione di un articolo aggiuntivo o emendamento proposto nella stessa seduta *sarà rinviata* all'indomani, quando il Governo o la Commissione o *dieci* deputati non fra i proponenti dell'emendamento, lo chiedano.

Art. 91. — Gli emendamenti si distribuiscono stampati *in principio della tornata*.

Un emendamento ritirato dall'autore può essere ripreso da altri.

Chi ritira un emendamento ha diritto di esporne la ragione per un tempo non eccedente i cinque minuti.

Art. 94. — *Il Presidente* ha facoltà di *negare l'accettazione e lo svolgimento* di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi, che sieno

formulati con frasi sconvenienti o che sieno relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, e può *rifutarsi di metterli in votazione*. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno di consultare la Camera, questa decide senza discussione per alzata e seduta...

Del diritto d'emendamento in rapporto alla Corona fu già discorso al § 165.

Iniziativa ed emendamento in materia finanziaria.

§ 199. — L'iniziativa, di regola, è comune al Re e alle due Camere senza distinzione di materie. Tuttavia v'ha proposte di legge che per la loro stessa natura sfuggono all'iniziativa delle assemblee per rientrare esclusivamente nella competenza del Governo, e sono queste le leggi finanziarie.

È noto che le rappresentanze popolari sorsero con l'unico ufficio di concedere alla Corona gli aiuti, i sussidi, le benevolenze, le entrate straordinarie, le quali nel diritto pubblico del medioevo si consideravano come graziose elargizioni dei contribuenti al Principe (§ 65). In quel tempo, i vari « Stati » o ceti del Regno, i vari gruppi che costituivano il Parlamento, erano interrogati separatamente l'uno dall'altro, e ciascuno votava da solo la contribuzione propria, nella misura che giudicava più opportuna. Venne poscia in Inghilterra un secondo periodo, in cui con moto parallelo si determinò il sistema legislativo bicamerale e si estesero le attribuzioni parlamentari consolidandosi la potenza del nuovo organo. Da una parte cioè si costituirono due assemblee *cooperanti*, di cui l'una eletta dai contribuenti, l'altra ereditaria ed aristocratica. Dall'altra parte, il primitivo ufficio di concedere le entrate straordinarie si allargò al voto di tutte le imposte ed al voto di tutte le spese ed al voto di tutte le leggi, ed al controllo su tutta l'azione del Governo. Per effetto di questo duplice moto, le assemblee inglesi acquistarono il diritto esclusivo d'iniziativa delle leggi in genere; ma quanto alle

leggi d'entrata e di spesa continuò sempre l'antico principio perfezionatosi nell'adagio costituzionale per cui la « Corona chiede; i Comuni concedono, i Lordi consentono » La Corona chiede, cioè in materia finanziaria l'iniziativa spetta esclusivamente all'Esecutivo responsabile, e così per proporre le spese, come per proporre i mezzi di farvi fronte. I Comuni concedono; cioè le richieste della Corona debbono essere indirizzate ai Comuni, qual diretta rappresentanza dei contribuenti; e i Comuni essendo istituiti a tutelare gli interessi del popolo che lavora e che paga, possono accordare, negare o ridurre, ma non mai accrescere le somme che il Governo domanda e reputa bastevoli. I Lordi consentono; cioè i progetti di legge finanziari non si sottraggono alla necessità comune a tutti i progetti, della separata e consecutiva approvazione delle due Camere; quindi anche essi passano ai Lordi, ma i Lordi (che non rappresentano i contribuenti) non vi prendono parte se non per approvare o respingere in blocco, senza diritto di mutare nè in più nè in meno quel che già i Comuni stabilirono. In poche parole: iniziativa finanziaria riserbata alla sola Corona — presentazione delle leggi finanziarie in primo luogo alla Camera elettiva — diritto d'emendamento alla Camera elettiva solo per diminuire o sopprimere ma non per accrescere od aggiungere — divieto assoluto del diritto di emendamento alla Camera Alta. Di qui la formola inglese per la sanzione delle leggi finanziarie: « Il Re ringrazia i suoi leali sudditi, accetta la loro benevolenza, ed approva » (§ 166) Di qui l'usanza che nel discorso d'apertura delle sessioni (§ 179) il Re d'Inghilterra annunzia i progetti di legislazione ordinaria rivolgendosi cumulativamente ai membri delle due Camere, ma annunzia quelli di finanza rivolgendosi ai soli Comuni — il che venne formalmente imitato in Italia ma senza alcun seguito, nel discorso della Corona del 25 novembre 1889; — e del pari nel discorso di chiusura della sessione (§ 182) egli ringrazia cumulativamente gli uni e gli altri per l'opera legislativa che si è menata a termine, ma per la votazione delle leggi finanziarie ringrazia solo i Comuni.

§ 200. — Lo Statuto nostro a tal proposito determina che « ogni legge d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, dev'essere presentata in primo luogo alla Camera dei deputati ». Esso dunque fa propria unicamente la seconda fra le regole del diritto pubblico inglese, da noi riferite nel precedente paragrafo.

Senza dubbio, a contrastare la convenienza di tal regola nei tempi moderni, si possono addurre due considerazioni di peso.

Oggi il concetto dell'entrata pubblica non è più quello d'un aiuto, d'un sussidio, d'una graziosa concessione dei contribuenti al Principe, ma è quello di una indispensabile prestazione pel mantenimento dei pubblici servizi e il raggiungimento dei pubblici fini.

Il sistema, sorto in un paese avente una delle due Camere a sistema ereditario, non ha le stesse ragioni di essere negli Stati ove anche il Senato è elettivo, o dove il Senato è composto bensì per nomina regia, ma sotto l'influsso di Gabinetti parlamentari e per selezione fra i medesimi elementi sociali donde emanano i membri dell'altra assemblea.

Tuttavia non crediamo che l'eccezione sia davvero, quale fu definita, un effetto che sopravvive alla causa. Il Parlamento non è solo un corpo legislativo, ma è anche e più un corpo di controllo politico sul Governo. Ora, il controllo è un giudizio, e perciò non si presta ad essere esercitato sullo stesso argomento due volte da due corpi uguali e distinti. *Non bis in idem*. L'assemblea che giunge prima a sindacare il Gabinetto, miete il campo: quella che giunge dopo, non può che tacere, perocchè se riconferma il giudizio fa cosa inutile e se lo muta si viene a porre in conflitto con l'altra. Indi la somma convenienza di assicurare le primizie del sindacato politico a quello fra le due assemblee, che è meglio costituita ed indicata per esercitarlo: e questa è certamente la Camera elettiva, qual diretta rappresentanza del corpo elettorale e dell'opinione pubblica. Ebbene: le leggi finanziarie costituiscono appunto uno dei mezzi più efficaci del sindacato politico sopra tutta intera la condotta dei pubblici servizi: se esse fossero esa-

minate in primo luogo dal Senato, la Camera elettiva ricevendole dopo troverebbe già esercitato il controllo politico e per questa parte non potrebbe che tacere o rifare da capo, in un caso annullando sè stessa e nell'altro caso annullando troppo visibilmente l'opera dell'assemblea senatoria. Invece, chiamata prima, ha il mezzo di esercitare impregiudicato e integrale quel sindacato per cui essa è organicamente più adatta, e d'imprimere indelebile nelle leggi finanziarie il suggello del proprio spirito: che se poi il Senato, giungendo appresso, troverà mietuto il campo del sindacato politico, non potrà esso dolersene, perocchè ciò sarà stato fatto da quell'assemblea che è la più propria ed indicata a tal compito. Adunque la riserva di presentare le leggi finanziarie in primo luogo alla Camera elettiva è l'affermazione e la guarentigia che a questa si appartiene il sindacato politico sui ministri: e ciò spiega la persistenza del metodo inglese in tutti gli Stati moderni, monarchie o repubbliche ⁽¹⁾.

Nè va taciuta un'altra considerazione di molto peso pratico. L'assemblea che riceve in primo luogo un progetto finanziario, resta arbitra di prolungarne lo studio e ritar-

* ⁽¹⁾ Il ch. prof. MICELI nel § 20 dell'articolo *Iniziativa* pubblicato nella « Enciclopedia giuridica » (Milano, Società Libraria Ed.), combatte questo ragionamento del nostro A. osservando: — a) Non sembra ragionevole di invocare i criteri che possono guidare il *controllo*, quando si tratta, come nel caso, della iniziativa e discussione delle *leggi*. — b) Ma ammesso pure che si possano invocare, il dilemma posto dal Racioppi non regge, perchè fuori casi estremi su cui esso si fonda, vi è tutta la categoria dei casi intermedi che esso trascura. Oltre che a confermare o a mutare il giudizio della precedente assemblea, la seconda chiamata può portare la sua attenzione sopra fatti ed aspetti che erano in parte o in tutto trascurati dall'assemblea precedente, può presentare osservazioni e vedute nuove. Quindi il ragionamento del R., se fosse vero, varrebbe ad escludere il sistema bicamerale; perchè quello che si dice del controllo, può essere anche ripetuto per le leggi tutte.

Il Miceli trae conseguenze certamente esagerate; e noi che non possiamo rispondere come certo avrebbe potuto rispondere il nostro A., sosteniamo però: a) Non è irragionevole parlare di controllo esercitantesi ad occasione di una legge, ed ai § 71 e 73 di questo commento si son già viste le ragioni. — b) Le osservazioni del Miceli varrebbero se si discutesse della competenza senatoria a *discutere* (prima o dopo) anche le leggi finanziarie e ad *emendarle* come ogni altra legge, mentre qui si discute soltanto della priorità d'iniziativa o di presentazione.

darnè l'approvazione quanto più le piace, fin quasi alla vigilia del giorno in cui sarà poi necessario che il progetto si trovi divenuto legge ed entri in vigore. Indi un duplice vantaggio assicurato alla Camera elettiva da questa sua semplice priorità cronologica; tenersi più obbedienti i ministri, fino a che le indispensabili leggi finanziarie sono ancora *sub judice* — farle giungere all'altra assemblea in un'epoca tanto inoltrata dell'anno o della sessione, che una revisione similmente approfondita con esercizio del diritto d'emendamento, riesca al Senato impossibile.

Due osservazioni ci restano a fare su questa espressione statutaria. Per « leggi d'imposizione di tributi » si debbono intendere quelle soltanto che hanno a fine diretto e specifico di creare o aumentare i cespiti finanziari: non vi si comprendono dunque le proposte le quali abbiano per effetto meramente incidentale d'accrescere le entrate pubbliche, per esempio col sancire multe od ammende. Viceversa nelle « leggi d'approvazione dei bilanci » si vogliono comprendere anche le leggi di spesa, non però quelle che abbiano per effetto d'accrescere indirettamente le spese pubbliche, ad esempio con l'istituzione o il riordinamento d'un pubblico servizio: senza di che, tornerebbe assai difficile di trovare una legge la quale si potesse presentare in primo luogo all'assemblea vitalizia.

§ 201. — Ma chi ben guarda riconosce che in questa frase dell'articolo 10 lo Statuto intese accogliere anche il primo dei principii inglesi, cioè la riserva della iniziativa finanziaria al solo Governo, con esclusione così dell'una come dell'altra Camera. Esso infatti determina che le leggi di finanza debbono essere « presentate » in primo luogo all'assemblea elettiva. ora, l'atto della « presentazione » lascia ragionevolmente pensare ad una iniziativa estranea, a meno che non si voglia sostenere che lo Statuto intese scrivere « ogni legge d'imposizione ecc., *quando non sia iniziata dalla Camera ma dal Governo*, sarà presentata prima alla Camera dei Deputati ». E vi ha due osservazioni, le quali confermano questo modo di vedere. L'una è che lo

articolo 15 della costituzione francese del 1830 da cui fu imitato il nostro articolo 10, stabiliva che le leggi finanziarie dovevano essere « votate » in primo luogo dalla Camera dei Deputati: ora, l'obbligo di *votarle* prima nella assemblea elettiva non autorizza certamente ad escludere che possano essere *iniziate* così dal Governo come dalla Camera, sebbene escluda in modo non dubbio che possano essere *iniziate* o *presentate prima* in Senato; mentre l'aver sostituito l'obbligo della *presentazione* a quello della *votazione* previa, fa pensare in modo più perspicuo ad una implicita riserva dell'iniziativa finanziaria al Governo. La altra osservazione è desunta dall'articolo 30 dello Statuto nostro, dove leggesi che « nessun tributo può essere imposto o riscosso se non consentito dalle Camere e sanzionato dal Re ». Qui il *consentito* oltrechè richiama senza dubbio il concetto imperante in Inghilterra, accenna evidentemente ad una richiesta *del Governo*, affinchè le Camere abbiano il mezzo di consentirvi.

Del resto, nessun dubbio è possibile quanto ai bilanci ed ai conti dello Stato, i quali non possono essere preparati e proposti se non dai ministri; e noi vedremo fra breve, che la legge di contabilità ne tratta come di leggi d'iniziativa esclusiva del Governo. Ed anche le leggi d'imposta — sia che istituiscano tributi nuovi, sia che aumentino gli esistenti — sogliono essere in pratica abbandonate all'iniziativa del Governo responsabile (benchè non manchino esempi in contrario); per il naturale interesse che determina le assemblee politiche a rifuggire dalle proposte non aggradevoli al corpo elettorale. Dicasi lo stesso dei trattati, e in genere di tutte le materie di competenza dell'Esecutivo, dove è evidente che l'iniziativa delle leggi di approvazione, autorizzazione, convalidazione e ratifica rimangono, in pratica, di esclusiva iniziativa del Governo. Per le leggi d'approvazione di contratti, la nostra Camera ha riconosciuto spontaneamente la propria incompetenza, essendosi stabilito nelle sedute 7 luglio 1862 ed 11 giugno 1870, non potere essa prenderne l'iniziativa nè su petizione privata nè su proposta di un proprio membro: onde

resta isolato l'esempio della convenzione per le ferrovie meridionali, presentata da un semplice deputato nel 31 luglio 1862 ed approvata nel mese seguente.

La vera difficoltà sorge a proposito delle iniziative di *spese nuove*, e più ancora degli *emendamenti* per accrescere le proposte di spesa del Governo. Irresistibile è la spinta cui obbediscono le assemblee politiche verso tutto ciò che giova ad acquistare popolarità ed a propiziarsi gli elettori; e l'esperienza dimostra che quanto esse sono restie a concedere nuovi balzelli, altrettanto sono corrive a richiedere aumenti di spese. Raro è che i bilanci escano dalle discussioni parlamentari senza l'accompagnamento di raccomandazioni rivolte a gonfiare nei futuri esercizi la colonna delle spese: rarissimo che certe leggi di spese, ad esempio quelle per costruzioni d'opere pubbliche, ne escano senza avere accresciuta d'ingenti cifre la somma originaria. La gratitudine per l'elezione passata o il timore per quella prossima, e l'interesse di far pagare all'erario pubblico il costo delle campagne elettorali, agiscono quali molle irresistibili sui deputati, e li spingono a chiedere sempre nuovi vantaggi al proprio collegio. Si è fatto il conto che nel 1898 la Camera Francese, essendo imminenti le elezioni generali, aumentò i bilanci di ben 28 milioni in seguito alle iniziative dei parlamentari, e l'aumento sarebbe salito all'enorme cifra di 80 milioni, se si fossero ammesse tutte le proposte ⁽¹⁾. Sembra ormai capovolto il concetto in nome del quale nacquero i parlamenti; chè un tempo erano essi i virili difensori dei contribuenti contro i Governi perennemente famelici, mentre oggi sono essi che più chiedono, e sono i Governi che s'incaricano di resistere per non sottostare poi all'ingrato compito d'escogitare a pareggio i nuovi cespiti d'introiti. E però, se si desidera in genere una maggior disciplina al diritto d'emendamento nelle materie di legislazione ordinaria, a più forti motivi s'invocono discipline per l'iniziativa e l'emendamento in ma-

(1) LUZZATTI, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti Parlamentari*. Nella « Nuova Antologia » del 16 gennaio 1899.

teria di spese. Sarebbe in questa parte un ottimo provvedimento l'attenersi al diritto anglosassone, che sconosce affatto l'iniziativa finanziaria della Camera e nega ad essa l'emendamento per aumentare od aggiungere: ma i tentativi fatti presso di noi andarono sempre a vuoto fin oggi, e la nostra pratica indubbia è che la Camera dei deputati esercita anche in materia finanziaria l'iniziativa che l'articolo 10 intende negarle, assieme al diritto d'emendamento che l'articolo 55 combinato con l'articolo 10 le consente senza limiti in tutte le materie ⁽¹⁾.

* (1) Circa quest'importante argomento ci piace aggiungere queste altre osservazioni:

L'art. 51 *bis* Reg. della Camera francese, vieta che sotto forma di emendamento ai bilanci possano presentarsi proposte le quali aumentino gli stipendi e i compensi del personale.

Da noi, nè nello Statuto, nè nei regolamenti delle Camere, nè in altre leggi, esiste questa proibizione.

Però a questo proposito il Discorso della Corona nel novembre 1887 conteneva queste parole: « E perchè il buon regime della finanza rimanga sempre inalterato, il mio Governo richiederà, sicuro del vostro assentimento, che sia lasciata esclusivamente ad esso, come usano altri Stati, maestri nelle pratiche costituzionali, l'iniziativa di proposta di nuove spese ».

Il che trovò ostilità nella Camera, come minaccia di misura ledente le prerogative parlamentari, ed il Presidente del Consiglio, on. Depretis, senti opportuno di spiegare meglio il concetto accennato nel discorso della Corona, nel senso che, in esso discorso, era espresso solo un desiderio ed un'impressione intorno ad una convenienza parlamentare.

E che questa limitazione all'iniziativa parlamentare abbia sempre poco piaciuto, alla Camera elettiva specialmente, se ne ha la prova oltre che in proposte di aumenti di stipendio, o d'altro, approvati, altresì nelle parole rivolte dallo stesso presidente della Camera nella tornata del 27 giugno 1902 al ministro delle Poste on. Galimberti, il quale simile iniziativa mostrava di voler disciplinata e corretta: « On. Ministro — osservava il Presidente — io credo che lo Statuto non ponga alcun limite ai poteri che spettano alla iniziativa parlamentare. Vi possono essere ragioni di convenienza anche altissime; si possono addurre più e più di queste ragioni per sostenere la sua tesi, ma lo Statuto non determina alcun limite all'iniziativa parlamentare. (*Approva- zioni, applausi*).

Con questo io intendo soltanto di riservare impregiudicato tutto il diritto che spetta alla Camera. (*Applausi*) ».

§ 202. — La questione si riproduce più grave in ordine al nostro Senato, dappoichè quegli stessi che respingono i rigidi principii inglesi quando trattasi della Camera elettiva, se ne fanno poi severi sostenitori quando trattasi dell'assemblea vitalizia. E non solo negano l'iniziativa finanziaria al solo Senato, ma pretendono che al pari della Camera dei Lordi esso non debba avere in questo campo alcun diritto d'emendamento; o per lo meno, applicando al Senato nostro i principii che reggono la Camera dei Comuni d'Inghilterra, gli concedono il solo emendamento inteso a diminuire le cifre singole, non già ad elevarle, o ad aggiungerne, o a ristabilire nei disegni di legge quelle proposte finanziarie che il Governo abbia presentate alla Camera elettiva e la Camera abbia respinte.

Quanto all'iniziativa si può osservare che l'articolo 10 dello Statuto intendeva negarla così all'una come all'altra assemblea; e quindi è logico che il Senato ne rimanga escluso, benchè non appaia senza pericoli che la Camera se ne sia impadronita per sua parte.

Ma quanto all'emendamento la cosa è assai diversa. Invero, il nostro Statuto non distingue punto fra le due assemblee, nè all'articolo 3, nè all'articolo 30, nè all'articolo 55: e in questo medesimo articolo 10, che pure avrebbe offerto il luogo a qualche disposizione di cotesto genere, null'altro si dice, se non che le leggi finanziarie debbono essere *presentate prima* alla Camera dei Deputati. Se dunque l'antichissima consuetudine inglese ha stabilito restrizioni ai diritti della Camera dei Lordi rispettino gl'Inglesi la loro consuetudine: noi, abbiamo la nostra legge scritta.

È che lo Statuto non abbia distinto, ci sembra un bene da conservare, e non un male da correggere invocando interpretazioni arbitrarie. Se il sistema bicamerale è utile e conveniente, non si vede perchè dovremmo rinunziarvi o quasi per le leggi finanziarie. Se i *tackings* (§ 165) costituiscono un riprovato abuso della Camera elettiva contro i suoi collaboratori sprovvisti del diritto di emendamento, non si vede perchè, dopo averli eliminati di fronte alla

Corona in grazia del sistema di Gabinetto, si debbano far risorgere contro il Senato a tutto danno dell'opera legislativa. Dinanzi ai lamenti non infondati contro gli eccessi del diritto di emendamento finanziario nella Camera elettiva, e quando a ciò s'invocano opportune remore, perchè dovremmo noi far gettito dei correttivi che vi può legalmente opporre un'assemblea libera dalle preoccupazioni e pressioni elettorali? Dopo tutto, il Senato col votare modificazioni alle leggi finanziarie, non impone certo il proprio modo di vedere, ma si limita, come sempre, a mettere innanzi quel che gli appare più utile: e conscio com'esso è della sua minor forza intrinseca di fronte all'altra assemblea, non lo farà che nei casi più gravi. Se le sue proposte convincono la Camera, si sarebbe assai perduto col non permetterle; se poi non sono tali da smuoverla, non sarà mai l'opinione del Senato, ma la meditata volontà della Camera, che finirà col prevalere ed imporsi.

L'opinione che noi combattiamo trova il suo punto di appoggio nel credere troppo misera cosa il semplice diritto di priorità cronologica in favore della Camera elettiva: ma il vero è ch'esso vale ad assicurare a quest'ultima una preponderanza così piena e certa, che null'altro lascia a desiderare: e noi lo vedemmo nel § 200. Tipico è l'esempio dei bilanci. La Camera elettiva ricevendoli per la prima in novembre (come or ora si dirà) può tenerli presso di sé fino a tutto maggio ed anche più tardi; cosichè il Senato, non ignorando ch'essi debbono trovarsi approvati pel dì 1° luglio, non ha più che pochissimi giorni per discuterli, e quindi si trova nella necessità materiale di non introdurvi emendamenti per non affrontare a cuor leggiero la responsabilità del ritorno dei progetti alla Camera, e della mancata approvazione loro pel giorno in cui s'apre il nuovo esercizio. Le leggi d'imposta, è vero, non portano in sé stesse l'obbligo imprescindibile di entrare in vigore a data fissa: pure è evidente ch'esse non si propongono se non sotto la spinta di urgenti necessità, in coordinazione immediata con le leggi di spesa e coi bilanci: e quindi il semplice fatto che la Camera può rimetterle al Senato nel-

l'imminenza del periodo feriale o del tempo in cui debbono andare in vigore, basta anche qui ad assicurare all'assemblea elettiva un ampio e sovente esclusivo controllo sulla sorte delle leggi medesime. Ecco l'importanza vera del diritto di priorità cronologica: importanza pratica e non giuridica, ma tale da rendere superflua ogni maggiore restrizione ai diritti dell'assemblea senatoria.

Si potrebbe forse credere che, ad onta del silenzio della legge scritta, la consuetudine nostra possa avere limitato al pari che in Inghilterra i diritti del Senato. Ma sarebbe opinione inesatta: non dovendosi confondere il raro esercizio d'un diritto che per sua essenza non può essere quotidiano, colla perdita o la rinunzia del diritto medesimo. Il nostro articolo 10 è una precisa imitazione dell'articolo 15 della costituzione francese del 1830: ora, durante l'intero corso della Monarchia di Luglio non fu mai contestato alla Camera Alta il diritto d'emendamento nelle leggi finanziarie, ed essa ne fece ampio esercizio senza mai sollevare nè le recriminazioni dell'assemblea elettiva, nè i clamori del pubblico ⁽¹⁾. Similmente l'articolo 27 della costituzione belga, pur essa modello al nostro Statuto, è interpretato nel senso di semplice priorità cronologica per la Camera, non di proibizione di emendamenti in Senato, perocchè dove il legislatore non distingue non può l'interprete distinguere ⁽²⁾. La stessa pratica nostra di oltre mezzo secolo, si è svolta nel senso che non esistono limiti giuridici al diritto d'emendamento in Senato, bensì e solo limiti di prudenza e di convenienza politica, e nei casi di conflitto, definitivo trionfo della Camera popolare.

Due volte i bilanci, in seduta 2 luglio 1851 e 24 giugno 1893, furono votati dal Senato con modificazioni, che resero necessario il loro ritorno all'altra assemblea: e ventun leggi finanziarie nel corso del cinquantennio 1848-1897, esso modificò: le quali cifre attestano, a un tempo, che il Senato nostro si è sempre ritenuto in diritto d'emendare

(1) MICHON, *L'initiative parlementaire*. Paris, 1898, pag. 110.

(2) THONISSEN, *La constitution belge annotée*. Bruxelles, 1879, pag. 158.

coteste leggi, e che del suo diritto fece un uso discretissimo. Sono memorabili a tal proposito due discussioni, di cui l'una avvenuta nel Parlamento subalpino, e l'altra in quello italiano.

Nel 1851 la Camera aveva approvato un progetto di legge per una tassa annua sulle manomorte, escludendo dal tributo i beni degli asili infantili. Il Senato emendò il progetto includendovi questi ultimi. Tornato il progetto alla Camera, sorse ampia discussione sui diritti dell'assemblea vitalizia; ma in complesso quasi nessuno negò a questa il diritto di emendamento, e la controversia fu ristretta piuttosto alla estensione da consentire nell'esercizio di tale diritto. Il Governo, per troncane la controversia, ritirò il disegno di legge, e pochi giorni dopo lo ripresentò alla Camera includendovi gli asili infantili, ed entrambe le assemblee allora approvarono senz'altri incidenti. Restò quindi assodato, che in presenza di emendamenti introdotti dal Senato nelle leggi finanziarie, la Camera obbedisce ad un sano spirito di transazione e d'armonia fra i poteri, se imprende a considerarli per quel ch'essi valgono intrinsecamente e senza disconoscere in astratto le potestà dell'altra assemblea.

Più grave e più ricca d'insegnamenti fu la controversia del 1879. Aveva la Camera nel 7 luglio 1878 approvato un progetto per l'abolizione della tassa sui cereali inferiori e per la riduzione di quella sulla macinazione del grano. Il Senato, occupandosene a sua volta nel 1879, approvò l'abolizione della gabella sui cereali inferiori ma ristabilì integralmente la tassa sul macinato, malgrado le proteste del presidente dei ministri, on. Depretis, che sosteneva l'incompetenza assoluta dell'assemblea vitalizia a votare emendamenti di quel genere. Il progetto quindi ritornò alla Camera, ed ivi il dibattito arse vivacissimo: però, contro l'opinione dello stesso Gabinetto che esortava a tener fermo ponendo perfino la questione di fiducia, si concluse con l'approvare il progetto quale era stato modificato dal Senato, e con l'iniziare contemporaneamente un altro progetto a parte per l'abolizione della tassa sul macinato che il Se-

nato non aveva ammessa. Venne adunque in Senato questo secondo progetto, e come era da attendersi vi trovò nuove opposizioni, le quali condussero a sospendere ogni immediata deliberazione in proposito. Il Governo, a dirimere il conflitto, sciolse la Camera: e avendo il paese rimandato in Parlamento una maggioranza favorevole all'abolizione di quella dura gabella, un nuovo progetto in tal senso era iniziato dal Governo ed approvato dalla Camera. Il Senato allora, dichiarando di avere assolto il proprio compito per mezzo delle precedenti opposizioni, riconobbe che di fronte alla deliberata volontà del paese l'ora dei salutari avvertimenti era trascorsa, ed approvò senz'altro il progetto. Così rimanevano confermati i diritti dell'assemblea senatoria, fino a che la Camera, in rappresentanza diretta del corpo sovrano, non mostri che diverso è il volere di quest'ultimo.

I bilanci e i conti dello Stato.

§ 203. — L'articolo che ora esaminiamo è l'unico del nostro Statuto il quale ricordi i bilanci e i conti dello Stato. Qui dunque trova luogo un sobrio studio su di essi ⁽¹⁾.

Dicesi « bilancio » — con parola adoperata in Italia da almeno quattro secoli e mezzo — un piano delle entrate e delle spese, dei diritti e degli obblighi finanziari, che si prevedono per un dato periodo o esercizio. Nessuna azienda bene ordinata può farne senza: molto meno poi la vasta e complessa azienda dello Stato, quale che ne sia la forma

(1) GNEIST, *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*. con prefazione di R. BONGHI, Firenze, Le Monnier, 1869. — ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, Iovene, 1800. — MAJORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*. Roma, Löscher, 1886. — PIERANTONI, *La legge del bilancio nel Governo rappresentativo*, Roma, Tip. Folchetto, 1893. — MASÈ-DARI, *Sul bilancio dello Stato*, Torino, Bocca, 1899. — DE CUPIS, *Commento alla legge di contabilità generale*, Torino, Unione tip. edit., 1899. — GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, nel « Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano », vol. IX.

politica. V'ha infatti disposizioni che stabiliscono i varî servizi e fini pubblici, e conseguentemente rendono necessarie le relative spese, e v'ha in corrispettivo altre disposizioni che stabiliscono imposte, appunto per assicurare le entrate necessarie a coprire le spese statuali; riproducendosi costantemente ma non mai identicamente le spese e le entrate, il Governo deve dunque prefiggersi un periodico piano finanziario, a guida e regola della sua stessa azione amministrativa e politica.

Ma questo piano è cosa delicatissima: perciocchè dai criterî più o meno liberali coi quali sono preventivate le varie spese, dipende il carattere, la direzione, l'estensione, l'intensità, lo sviluppo e l'efficacia dell'azione pubblica in ciascun ramo di servizio; e dalla maggiore o minore liberalità con cui si può attingere alle fonti del reddito, dipende il grado dei carichi sulle private proprietà e i sudati guadagni dei cittadini. Chi può a sua posta designare quali servizi il Governo adempirà e in quali limiti, è per ciò stesso l'arbitro della intera azione statale; perciocchè non vi è azione pubblica la quale non richieda mezzi finanziari per potersi svolgere, e dalla misura di cotesti mezzi essa rimane condizionata necessariamente nel suo sviluppo. Chi tiene i cordoni della borsa (dicono gl'Inglesi) tiene per ciò stesso le redini dello Stato.

Indi il principio fondamentale del sistema rappresentativo, per cui l'Esecutivo non deve essere libero nel determinare a se stesso il periodico piano finanziario per la gestione della cosa pubblica, ma deve invece stabilirlo con l'approvazione del Parlamento. Il bilancio deve essere approvato per legge; e solo in base alla legge, e solo nei limiti degli stanziamenti da questa segnati, l'Esecutivo in regime libero deve poter attendere allo svolgimento dei suoi compiti. In tal guisa il Parlamento non solo si assicura il mezzo fra tutti efficacissimo per controllare i ministri regolando i modi e i termini della loro azione, ma si assicura altresì il mezzo giuridico di venir convocato a brevi e certi periodi: perciocchè la legge approvativa del bilancio non ha durata indefinita come le altre, ma dura quanto l'esercizio

a cui il bilancio si riferisce e quindi vuol essere necessariamente rinnovata ad ogni periodo finanziario.

Così nel regime costituzionale rappresentativo il bilancio assume realmente ad essere, qual fu definito in Inghilterra, lo strumento e il baluardo della libertà politica.

§ 204. — Da ciò segue, che più l'esercizio è breve, più prossimi sono i periodi in cui l'Esecutivo è nell'obbligo giuridico di convocare il Parlamento.

a) Per solito l'esercizio è annuo; così essendo nell'ordine stesso della natura, la quale riconduce ogni anno, con le sue produzioni, la materia delle spese pubbliche al pari di quella dell'economia privata da cui lo Stato attinge i suoi redditi. Non mancano per altro antichi esempi di Stati a bilanci semestrali, non imitabili per la sorverchia e non necessaria complicazione; e non mancano d'altra parte esempi antichi e nuovi di Stati a bilancio biennale, triennale ed anche a termine più lungo, a loro volta anche meno imitabili per la considerazione che più l'esercizio è prolungato e meno esatte possono essere le previsioni, e più lontane l'una dall'altra diventano le convocazioni del Parlamento. L'esercizio in Italia dura un anno, com'era già negli usi del Piemonte preconstituzionale (§ 178), e come ora prescrive nel suo articolo 23 la legge sulla contabilità generale dello Stato, testo unico del 17 febbraio 1884, n. 2016. Ma l'anno finanziario, che fino al 1884 coincideva con l'anno solare, presentemente va dal 1° luglio al successivo 30 giugno, per dare agio al Parlamento (che si raduna nei mesi invernali) di discutere i bilanci con tutta l'ampiezza necessaria.

b) È il Ministro del tesoro, quegli che ogni anno prepara il bilancio, d'accordo coi suoi colleghi, prendendo a base le cifre dell'esercizio in corso e accrescendole o diminuendole o sopprimendole o aggiungendovene altre, come le previsioni consigliano. È però a notare, che ai sensi dell'articolo 34 della legge di contabilità generale (ultimo capoverso).

Le spese *straordinarie* derivanti da causa *nuova*, le quali eccedano la somma di *Live* 30,000, debbono essere approvate con *legge speciale* perchè possano essere, tutte o in parte, comprese nei bilanci.

Il bilancio è diviso in tanti « stati di previsione della spesa » quanti sono i Ministeri, cioè 11; e comprende inoltre lo « stato di previsione delle entrate ». Ed affinchè il piano finanziario corrisponda realmente al suo scopo di mettere in piena luce l'azione futura del Governo, e il controllo del Parlamento si possa esercitare con piena efficacia sui particolari, ciascuno stato di previsione non consta già di una cifra unica, conglobante milioni e servizi, ma è distinta in numerosi « capitoli » ognuno dei quali riflette una ben definita parte di ciascun servizio o ramo d'amministrazione pubblica.

I capitoli prendono un numero progressivo per ogni stato di previsione: e da qualche anno sogliono essere circa 150 per l'entrata, e circa 1600 per la spesa di tutti gli undici Ministeri in complesso, con un minimo di circa 30 nel Ministero di grazia e giustizia ed un massimo di circa 600 in quello dei lavori pubblici. Ogni stato di previsione è preceduto da relazione e accompagnato dai necessari documenti illustrativi, e costituisce l'allegato di un apposito disegno di legge inteso ad approvarlo (art. 28 della legge su citata).

c) Lo stesso Ministro del tesoro presenta gli stati di previsione al Parlamento, di concerto col Ministro del ramo rispettivo. La presentazione, come è prescritto da questo articolo 10 dello Statuto, si fa in primo luogo alla Camera dei deputati. E per gli articoli 27 e 33 della ripetuta legge, deve essere fatta entro il mese di novembre di ogni anno; che se in quel tempo le Camere non sono riunite, se ne fa invio ai singoli membri di esse, e se poi la Camera dei deputati si trova disciolta (e perciò trovasi anche chiuso il Senato), il bilancio è stampato in sunto nella *Gazzetta Ufficiale* — in entrambi i casi eseguendone la presentazione non appena il Parlamento si riapra.

Entro il mese di dicembre, poi, il Ministro del tesoro fa alla Camera (non anche al Senato) l'*esposizione finanziaria*, ampia relazione verbale che riassume le proposte

finanziarie, ne analizza gli effetti sperati, e dai risultati degli esercizi precedenti attinge luce per le previsioni e la condotta avvenire⁽¹⁾.

Ed occorrendo nuove proposte mentre i bilanci si trovano in corso d'esame davanti al Parlamento, è sempre il Ministro del tesoro che le presenta d'accordo coi colleghi interessati, in fogli o fascicoli che si chiamano « note di variazione ».

d) Per l'esame dei bilanci, le nostre due Camere hanno un ordinamento particolare: cioè un'apposita Giunta, eletta di sessione in sessione, che nella Camera dei deputati chiamasi Commissione generale del bilancio, e Commissione di finanza nella Camera senatoria. Noi ne tratteremo sotto l'articolo 55; ma è bene il dichiarare sin da questo momento, il perchè di siffatto metodo speciale. Le leggi di bilancio essendo temporanee, debbono necessariamente pervenire all'approvazione prima che cessi la validità delle leggi di bilancio in corso, e cioè prima che si apra il nuovo esercizio cui quelle si riferiscono. Invece ogni altra legge, per quanto desiderata o necessaria, non risente uguali necessità: dappoichè sino alla entrata in vigore della legge nuova, continua pur sempre a imperare (buono o cattivo) un altro ordine giuridico. Indi il supremo bisogno d'affidarsi a un metodo più rapido e certo per l'esame e l'approvazione delle leggi di bilancio⁽²⁾.

* (1) Si sa come questa *esposizione* sia sempre da noi un deplorabile soliloquio del ministro del tesoro.

Al contrario di quello che avviene nella Camera dei Comuni dove la suddetta relazione è — con grande vantaggio del pubblico interesse ed economia di tempo — subito materia d'ampia discussione, nella quale hanno campo di mettersi tosto in evidenza le forze della maggioranza e della opposizione, ed il valore degli uomini più competenti. Da noi le critiche vengono solo tardi, per iscritto, e non sempre — purtroppo — ad opera di coloro che vi pongono sotto la loro firma. Tutti sanno come spesso sono anzi compilate nei Ministeri, di cui dovrebbero essere invece il controllo.

* (2) A tale intento mira anche l'articolo 73 del vigente regolamento della Camera:

« La Giunta generale del bilancio deve presentare le relazioni sui bilanci preventivi entro il mese di marzo.

« Quando la Giunta non abbia riferito entro quel termine, la discussione si aprirà sul disegno di legge presentato dal Governo, e la discussione sarà sostenuta dal presidente della Sottogiunta competente ».

Dopo lo studio e la relazione della Giunta, ogni stato di previsione è discusso dalla Camera in adunanza pubblica: facendosi dapprima una discussione generale, poscia una discussione particolare seguita dal voto sopra ogni singolo capitolo. Da ultimo si vota il complesso del disegno di legge d'approvazione con lo stato di previsione che ne forma parte integrante, e si trasmette all'assemblea senatoria.

Non vi è ordine prestabilito in quanto a coteste discussioni, procedendovisi a misura che le relazioni son pronte. Però il bilancio dell'entrata si vota per ultimo, e ai sensi dell'articolo 28 della legge di contabilità insieme ad esso votasi anche un « Riepilogo » dal quale emergono i risultati complessivi dei bilanci della spesa in confronto all'entrata.

Anche in Senato si fa luogo parimenti all'esame e relazione della Giunta, alla discussione generale e a quella per capitoli, al voto finale sul complesso di ciascun disegno di legge con lo stato di previsione allegatovi.

Ogni progetto, approvato che sia dalle due Camere, passa infine alla sanzione regia.

La formola della legge d'approvazione dei singoli stati della spesa, è la seguente:

Il Governo del Re è *autorizzato* a far pagare le spese ordinarie e straordinarie del Ministero per l'esercizio finanziario dal 1° luglio ... al 30 giugno ... in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Quella per lo stato di previsione dell'entrata è la seguente:

Art. 1. Il Governo del Re è *autorizzato* ad accertare ed a riscuotere, secondo le leggi in vigore, le imposte e le tasse d'ogni specie, a provvedere allo smaltimento dei generi di privativa secondo le tariffe vigenti, e a far entrare nelle casse dello Stato le somme e i proventi che gli sono dovuti per l'esercizio finanziario dal 1° luglio ... al 30 giugno ... giusta lo stato di previsione per l'entrata, annesso alla presente legge.

È altresì *autorizzato* a rendere esecutivi i ruoli delle imposte dirette pel suddetto esercizio.

Ecco infine un esempio di riepilogo: e prendiamo quello della legge 7 luglio 1901, n. 296:

Art. 5. — È approvato l'unito riepilogo, da cui risulta l'insieme dell'entrata e della spesa prevista per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1901 al 30 giugno 1902, cioè:

Entrata e spesa effettiva.

Entrata	L.	1,674,801,706:78
Spesa.	»	1,621,590,601:78
		<hr/>
Avanzo effettivo	L.	53,211,104:88
		<hr/>

Costruzione di strade ferrate.

Entrata.	L.	232,536:86
Spesa.	»	17,766,464: »
		<hr/>
Eccedenza passiva	L.	17,533,927:14
		<hr/>

Movimento di capitali.

Entrata	L.	73,940,290:73
Spesa.	»	88,652,739:14
		<hr/>
Eccedenza passiva	L.	14,712,448:81
		<hr/>

Partite di giro.

Entrata	L.	62,949,974:28
Spesa.	»	62,949,974:28
		<hr/>

Riassunto generale.

Entrata	L.	1,811,924,508:53
Spesa.	»	1,797,959,779:20
		<hr/>
Differenza attiva	L.	20,964,729:33
		<hr/>

Subito dopo l'approvazione del proprio stato di previsione, ciascun ministro con suo decreto ripartisce i capitoli in « articoli » ossia in cifre più piccole, corrispondenti a minori frazioni di ciascun ramo del pubblico servizio (articolo 36 della ripetuta legge).

e) È poichè a compiere queste varie operazioni il Parlamento ha più di sette mesi di tempo (dal novembre al giugno), è lecito attendersi che i vari stati di previsione giungano sempre ad essere approvati e promulgati, come è necessario, prima che incominci l'esercizio a cui si riferiscono. Se però un ritardo per causa di scioglimento o di chiusura o di proroga o d'aggiornamento, o per altre cause di qualsiasi genere faccia sorgere il dubbio che gli stati di previsione non potranno essere approvati da entrambe le Camere, tutti o in parte, per l'epoca prefissa, il Parlamento vi rimedia col votare entro il termine utile una legge di « esercizio provvisorio ».

Esso, cioè, per mezzo di una legge temporanea autorizza il Governo, per uno o più mesi, alle entrate e alle spese pubbliche sulla base del progetto di bilancio che si trova allora in corso d'esame, o talvolta anche sulla base del bilancio che allora è in corso d'esercizio e sta per scadere al prossimo 30 giugno; e così, da una parte è resa legalmente possibile la continuazione dei pubblici servizi anche dopo il 30 giugno, e dall'altra è prolungato il tempo per condurre a compimento la discussione dei bilanci. La legge d'esercizio provvisorio può intervenire o per tutti i bilanci, o solo per quelli non ancora votati dalle due Camere; e può portare un termine fisso di validità, ovvero subordinarsi alla successiva promulgazione delle varie leggi che approveranno i bilanci in corso d'esame. Ma quand'anche porti un termine definito, cessa naturalmente di aver vigore anche prima, a misura che i bilanci in ritardo riescono ad essere via via approvati; nè occorre il dire, che una proroga dell'esercizio provvisorio non può essere ordinata se non per altra legge. Suggestivo è piuttosto il notare che delle 51 annate finanziarie dal principio del 1849 alla fine del 1900 l'esercizio provvisorio fu votato ben 31 volte, e soventi rinnovato a termini più o meno lunghi.

§ 205. — Tutto ciò premesso, fermiamoci ad esaminare per poco l'intimo carattere di questo fondamentale

istituto di diritto pubblico; e distinguiamo all'uopo il bilancio o stato di previsione, dalla legge che interviene ad approvarlo.

Il bilancio è un atto dell'Esecutivo. Semplice piano direttivo per la buona condotta dell'amministrazione statale, esso ha puramente lo scopo di regolare dal punto di vista finanziario l'*esecuzione* delle leggi esistenti. Non contiene norme nuove, generali, intese a regolare rapporti di dritto fra cittadini o coi cittadini, ma dati di fatto espressi in cifre: e cifre non assolute, bensì valutative e calcolatorie per quanto si riferisce alla previsione delle spese in coerenza delle altre esistenti leggi che determinano i pubblici servizi.

Invece la legge che approva il bilancio è un atto del Parlamento: e come ogni altra legge d'approvazione impartisce all'atto del Governo l'esecutorietà, senza punto mutarne la natura intrinseca (§ 73). Essa è istituita ad un duplice scopo. In primo luogo, per rendere normale e preventivo e ricorrente a brevi e prefissi termini quel sindacato che genericamente appartiene alle rappresentanze popolari sopra tutta la condotta dei ministri responsabili. In secondo luogo, per conferire al piano finanziario del Governo la forza formale di legge, trasformando quelle linee direttive che il Governo propone alla sua opera, in limiti giuridici che il Governo stesso non potrà poi oltrepassare. Gli stanziamenti che i ministri avvisano debbano corrispondere ai diversi capitoli di spesa, in forza dell'esame che ne fanno le Camere, risultano più conformi ai bisogni e alle aspirazioni del popolo; in forza dell'approvazione di cui esse li rivestono, si tramutano in limiti insuperabili agli amministratori della cosa pubblica. E parallelamente, gli stanziamenti che i ministri calcolano come gettito probabile d'ogni cespite d'entrata, in forza della legge d'approvazione ricevono dalle Camere il riconoscimento prescritto dall'articolo 30 dello Statuto, per cui non basta che i tributi sieno *imposti* con atto del Parlamento, ma solo in forza di altro atto dello stesso Parlamento si debbono potere ogni anno *riscuotere*. Così la legge del

bilancio non crea di anno in anno le imposte o i servizi pubblici, ma solo ne regola l'esecuzione; non si rivolge direttamente ai cittadini, ma al Governo, cui pone limiti e vincoli per mantenere le prestazioni dei contribuenti nei precisi limiti dei bisogni dell'erario e per ripartirle in guisa da aversene il maggiore effetto utile in più perfetta armonia con la coscienza pubblica. Secondo il contenuto vario dei varii capitoli del conto, essa è riconoscimento o approvazione; secondo il suo ufficio costituzionale, è *condizione* ed *autorizzazione* a poter riscuotere e spendere in conformità di quel conto, ch'è stato istituito a sua volta in conformità delle leggi esistenti.

Ora, se il bilancio è un atto dell'Esecutivo e se la legge d'approvazione non ne muta il carattere, conviene riconoscere che le sue disposizioni non si possono mai interpretare nel senso che abbiano *modificata* o *abrogata* qualche legge esistente: perciocchè è fondamentale ufficio dell'Esecutivo di provvedere all'esplicazione dei fini pubblici, senza sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne (§ 131). Nè è *corretto* lo addivenire a modificazioni od abrogazioni delle permanenti leggi in occasione o per mezzo della legge di approvazione annua del bilancio; senza di che si va incontro al pericolo d'innovazioni di straforo, con rinuncia a tutta quella ponderazione ch'è necessaria per le riforme legislative, e che può solo raggiungersi quando esse si studiano senza impacci di tempo, in sè e per sè, coi metodi ordinarii, all'infuori da preoccupazioni estranee: tanto più che nel votare le leggi permanenti le due Camere spiegano davvero poteri eguali, e la guarentigia del sistema bicamerale è compiuta; mentre l'urgenza che presiede sempre alla votazione di leggi temporanee, e massime a quella del bilancio che dev'essere pronta a termine fisso, rende arbitra del contenuto la sola Camera popolare. Come sentenziò la Cassazione romana il 23 settembre 1896, ricorso Trezza, la legge del bilancio non ha forza imperativa nè può essere estesa oltre i suoi fini e limiti, che son quelli della semplice approvazione delle entrate e spese: nè con essa s'intendono innovate le leggi speciali e quelle che regolano, ad esempio,

i metodi per l'applicazione e riscossione delle imposte. Tuttavia non fu raro il caso di modificazioni a leggi permanenti, conglobate sotto varia forma nella legge annua del bilancio: e se ne intende la causa, quando si pensa alla comodità grande che il sistema offre pei ministri, e alla lusinga che il sistema stesso dispiega verso la Camera popolare facendo appello alla sua onnipotenza. Ma nel nostro diritto pubblico, se ciò può e deve dirsi scorretto, non può dirsi illegale: non avendo noi (come gli Americani) una positiva proibizione statutaria a tal proposito, nè un Senato abbastanza forte da opporvisi più che con inascoltate proteste, nè un controllo giudiziario sulla costituzionalità degli atti del Parlamento.

Quello che la legge del bilancio può fare, è di regolare gli stanziamenti in guisa da impedire l'esecuzione d'una data legge; ma impedirla per la sola durata dell'esercizio e non oltre. Essa infatti è condizione sospensiva per la condotta finanziaria della cosa pubblica; non mira alle leggi in sè, ma alla loro esecuzione ed attuazione. Intervendo essa a concedere l'autorizzazione a riscuotere e a spendere, la legge permanente d'entrata o di spesa potrà essere attuata ed eseguita; non intervenendo, questa sarà impedita d'esplicarsi; ma rimane, e in un successivo esercizio basta reintegrare nel bilancio la cifra soppressa, perchè la legge permanente riacquisti intera la propria efficacia. Adunque la variazione in più od in meno avrà l'effetto di intensificare o indebolire quel dato ramo di servizio pubblico: l'aggiunta d'uno stanziamento nuovo avrà l'effetto di far sorgere una nuova attività pel Governo; la soppressione integrale d'un capitolo avrà l'effetto di rendere impossibile un servizio: — sempre però limitatamente all'anno o esercizio finanziario.

A maggior ragione, la soppressione d'uno stanziamento su cui un privato abbia *diritto* (nè importa se a titolo oneroso o gratuito), non pregiudica punto le ragioni del privato; ed egli deve potersene richiamare utilmente al potere giudiziario. Lo Statuto stesso all'articolo 31 ammonisce

che « ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile » ⁽¹⁾.

§ 206. — Ma che dire della soppressione di tutte le cifre, ossia del rigetto integrale di uno o più stati di previsione, del rifiuto dei bilanci?

È facile scandalizzarsi all'idea d'una simile ipotesi e condannarla come sovversiva ed inammissibile. Il bilancio — si dice — costituisce una necessità di fatto per l'amministrazione pubblica, ed altra cosa è il subordinarlo alla approvazione delle Camere, altra cosa il pretendere che le Camere possano aver diritto di non concederlo. Esse al contrario hanno l'obbligo giuridico di votarlo ogni anno, e quest'obbligo deriva loro da due parti: dall'esistenza di tutto il complesso delle leggi, che le Camere medesime hanno approvato via via, e che reclamano ad ogni esercizio i mezzi finanziari per la loro esecuzione — dall'esistenza della legge di contabilità generale, che è pur opera delle Camere, e che è tutta imperniata sul presupposto del voto annuo delle entrate e delle spese pubbliche. Si comprende il diritto del Parlamento di regolare l'intensità finanziaria dell'esecuzione delle leggi, non si comprende che possa annullarle tutte d'un colpo, rendendone impossibile l'esecuzione. Forsechè la vita dello Stato si può svolgere come un perpetuo provvisorio, a grado delle assemblee che ne proroghino l'esistenza da un anno all'altro? o l'ordine giuridico dipenda dal beneplacito delle Camere e queste abbiano ad impartirgli ogni anno l'autorizzazione ad esistere? forsechè le Camere possono ricusare d'un tratto il pagamento del debito pubblico ai creditori nazionali ed

(1) V. in proposito la dotta nota del prof. FILOMUSI-GUELFI alla sentenza 14 gennaio 1890 della Cassazione di Roma, nel *Foro Italiano*, 1891, fascicolo 23. — V. pure MAIORANA, *La legge del bilancio e i suoi effetti civili*, nell'« Antologia giuridica » di Catania, maggio 1891. — ORLANDO, *Teoria giuridica della guarentigie della libertà*, pag. 963-4. — GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, § 4. — Oltre le sentenze ricordate da questi autori v. anche le seguenti: Corte d'appello di Bologna, 30 dicembre 1891, Miotti e Ferrari — Corte d'appello di Messina, 13 luglio 1896. Di Blasio e Finanze.

esteri, le dotazioni del Re, del Pontefice, dei Reali Principi, le pensioni ai pensionati, gli stipendi ai funzionarii centrali e locali, civili e militari, le spese per le prigioni e quelle per la pubblica sicurezza, proclamare lo sciopero dell'amministrazione, dell'esercito e delle Corti di giustizia? Nessuno nega che il Legislativo può introdurre nell'organismo statale tutte le innovazioni che reputa opportune o necessarie: ma esso deve farlo con meditate leggi apposite, sostituendo un nuovo stato di diritto a quello che preesiste, non deve poterlo fare col sopprimere da un dì all'altro il Governo e gettare il paese nell'anarchia e nello scompiglio.

Che il Parlamento rigetti quella parte del bilancio che non si fonda su leggi permanenti, sta bene: ma per la parte resa obbligatoria da precedenti leggi, il rifiuto è inammissibile. Così — si sostiene — la pensano gl'Inglesi, il cui bilancio ha una parte permanente, *il fondo consolidato*, che abbraccia un terzo delle spese e i quattro quinti dell'entrata e non si vota ogni anno; ed una parte variabile, che abbraccia il resto, e sola costituisce l'oggetto del voto annuo e potrebb'essere in ipotesi respinta senza arresto dell'intiera vita statale.

Il dritto di rifiuto del bilancio — si soggiunge — è cosa d'altri tempi: oggi non si concepisce più. Fu un'epoca in cui le imposte avevano un carattere schiettamente contrattuale: quando la Corona chiedeva alla rappresentanza del popolo le sole imposte straordinarie, destinate ad intensificare in certi momenti alcuni pubblici servizi — non però ad alimentarli, chè l'alimento normale derivava loro dalle entrate ordinarie, all'infuori di ogni concessione graziosa dei contribuenti. In quelle condizioni storiche, il rifiuto si poteva ben comprendere ed ammettere: esso era utile, perchè difendeva il popolo dalle vessazioni del suo naturale nemico — il Governo; esso era possibile, perchè non annullava l'ordine giuridico, ma solo impediva al Governo le espansioni straordinarie. Ma oggi, che i rapporti fra Governo e Parlamento si sviluppano armonici e non antagonisti, oggi che nel bilancio si compendiano tutte quante

le categorie delle spese e tutte quante le fonti del reddito, oggi che l'esistenza stessa delle leggi vincola il Parlamento a renderne possibile l'esecuzione, il rigetto del bilancio sarebbe l'arresto improvviso dell'intera vita statale, sarebbe l'assorbimento del Senato e della Corona da parte della Camera elettiva, la violenza e il colpo di Stato del Parlamento.

Alte e gravi considerazioni coteste: e nondimeno chi è sollecito delle libertà costituzionali, chi pregia le garanzie statutarie e ne intende il valore impareggiabile, deve concludere assai diversamente. Niun dubbio che lo Stato vive perenne, e l'ordine giuridico non trascina l'esistenza di proroga in proroga, e le leggi permanenti debbono essere rispettate finchè esistono, e il bilancio è una indispensabile necessità di fatto per l'azienda statale. Ma non è qui il punto della questione. Convieni invece soffermarsi alla funzione costituzionale, allo scopo, alla natura, al carattere della legge d'approvazione dei bilanci; e ricordare ch'essa intende ai rapporti fra Governo e Camere, e da quest'unico punto di vista valutarne il rigetto. Votare non è soltanto approvare, ma è scegliere con pieno diritto fra l'approvare e il respingere; ora, il respingere i bilanci è certamente un atto straordinario e d'eccezionale gravità, ma è anche l'estrema difesa, l'*ultima ratio* allorchè non bastano alle Camere i voti di sfiducia e le opposizioni dichiarate e le prolungate ostilità per frenare e abbattere un Gabinetto in disaccordo col popolo. Non altrimenti il diritto regio di ricusare la sanzione alle leggi, o quello parlamentare di mettere in accusa i ministri, sembrano oggi tramontati, e tuttavia non si riscontrano aboliti o inattuabili, quando straordinarie necessità ne impongano l'esercizio⁽¹⁾. E se il più delle volte basterà in pratica la semplice *minaccia* di rigettare i bilanci, come la semplice minaccia di mettere in istato d'accusa i ministri o di negare la sanzione a una legge — se in pratica è sufficiente remora la semplice *possibilità* d'incorrere in uno di cotesti estremi provvedimenti — bisogna tuttavia proclamare alto e forte il diritto di potervi ad-

* (1) Cfr. § 502.

divenire con piena legalità, ove il timore d'incontrarvisi o la minaccia di ricorrervi non riescano efficaci e bastevoli.

Il Parlamento non è soltanto un organo giuridico, ma è anche un organo politico: e giuridici e politici sono i mezzi che la costituzione gli affida perchè possa riuscire al compito di mantenere l'azione del Governo in corrispondenza costante con la coscienza pubblica. Se dunque la Camera è convinta che l'accordo è rotto fra ministri e popolo, e se non riesce con gli altri mezzi a costringere i ministri a cedere ad altri il loro ufficio, essa sola è giudice della opportunità politica di ricorrere all'estremo mezzo giuridico del rifiuto dei bilanci. Ma s'inganna a partito chi teme che il rifiuto dei bilanci arresterebbe la vita statuale. Perciocchè, o questo rifiuto vale finalmente a convincere l'Esecutivo della necessità di cedere, e si formerà allora un nuovo Gabinetto in armonia con le Camere, ed esso otterrà senza indugio il bilancio testè diniegato al suo predecessore, e il rigetto sarà in tal caso un semplice differimento d'approvazione senza danno della cosa pubblica e con vantaggio del sistema politico. Ovvero l'Esecutivo non cede nemmeno innanzi a questa solenne intimazione di guerra, e allora si determina un conflitto di *forze*, affatto all'infuori e al di là dell'ordinamento giuridico. Non vi sarà allora un bilancio costituzionale, ma non per questo non vi sarà un bilancio, chè il Governo al certo non si lascerà morire; solamente, per vivere esso dovrà sostituire la forza al diritto, e confessare apertamente che fa violenza alla costituzione e si pone fuori di quest'ultima. La nemesi popolare giudicherà, presto o tardi, se il Governo ben fece a sperimentare cotesta specie di colpo di Stato.

Tale e non altra, è la vera dottrina della stessa Inghilterra; e non ne dispiaccia a coloro che per vedute di parte in Germania presentarono sotto altro aspetto la dottrina medesima. Quegli scrittori e i loro seguaci esagerarono in particolare la funzione del « fondo consolidato » degli Inglesi. Poichè, è vero ch'esso esiste: ma anche noi lo abbiamo, sotto il nome di spese fisse e spese obbligatorie. Ed è vero che in Inghilterra non si vota ogni anno, ma ciò

ammonta ad un puro e semplice risparmio di tempo; non vale però in alcuna guisa ad impedire l'arresto legale della vita pubblica nei suoi fondamentali cardini, ove le Camere volessero respingere il bilancio. Infatti anche in Inghilterra tutte le spese per la riscossione delle entrate figurano nella parte *variabile*, quella cioè che si vota ogni anno; e quindi è ben vero che il fondo consolidato è permanente, ma se in ipotesi la Camera respingesse la parte variabile, verrebbe con ciò a rendere costituzionalmente impossibile anche la riscossione delle entrate permanenti che fanno parte del conto consolidato, e per conseguenza anche l'esecuzione delle spese permanenti che gravano sul fondo medesimo ⁽¹⁾.

Un solo caso di rigetto di bilancio si ebbe finora in Italia; e fu nel 19 maggio 1893 — quando, procedutosi nella Camera dei deputati al voto finale sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio 1893-94, si riscontrarono nell'urna 138 palline nere contro 133 bianche. L'avvenimento, nuovo e inaspettato perchè fuori delle previsioni e dei desideri di coloro stessi che avevano votato contro, addusse (com'era naturale) la dimissione del Gabinetto coll'effettivo ritiro del solo ministro di grazia e giustizia che era stato personalmente colpito dalla dimostrazione sfavorevole. All'assenza del bilancio in tal guisa rigettato, si rimediò con due domande di esercizio provvisorio, superando egregiamente le difficoltà derivanti dall'articolo 56 dello Statuto. Nel 16 giugno di quello stesso anno, il Governo presentò alla Camera un disegno di legge per farsi autorizzare ad esercitare provvisoriamente per l'intero esercizio 1893-94 l'ultimo bilancio ch'era stato regolarmente approvato pel Ministero di grazia e giustizia, cioè quello del 1892-93; e le Camere acconsentirono, ma limitatamente al periodo dal luglio al dicembre 1893, per non creare il precedente di un esercizio provvisorio di un intero anno. Quindi si rese necessario un secondo progetto

(1) ZAMMARANO, *La legge del bilancio*. Nella « Nuova Antologia » del 1° ottobre 1881.

di legge d'esercizio provvisorio pel rimanente periodo gennaio-giugno 1894; dopodichè al 1° luglio 1895 si rientrò nell'ordine normale.

§ 207. — Riprendiamo la nostra trattazione. Iniziansi al 1° luglio l'esercizio finanziario, il Governo acquista il diritto di « esercitare il bilancio » ossia di riscuotere le entrate, e d'impegnare, liquidare e pagare le spese, in conformità degli stati di previsione approvati dal Parlamento.

Ma la legge di approvazione in tanto interviene, in quanto mira a porre limiti all'attività finanziaria dell'Esecutivo: e questi limiti sono costituiti dalle cifre di spesa votate per ciascun singolo capitolo. Libero l'Esecutivo di provvedere e di operare come è suo ufficio, anche nel caso del bilancio non può però « sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne »: ciascun ministro, adunque, nel compiere le spese, è tenuto a non sorpassare mai, durante l'esercizio, gli stanziamenti dei diversi capitoli. Può in ciascun capitolo spendere meno: e il Parlamento nell'esplicazione del suo controllo politico giudicherà poi della di lui condotta, se il servizio sarà stato eseguito male per tacagneria del ministro e non per deficienza del relativo stanziamento. Non deve però spendere di più: e in conseguenza l'articolo 35 della contabilità generale vieta lo *storno*, cioè il passaggio di somme da un capitolo all'altro, chè un tale passaggio evidentemente verrebbe a frustrare la volontà del Parlamento. Non è per altro impedito lo storno da articolo ad articolo dello stesso capitolo, per l'evidente ragione che la divisione dei capitoli in articoli è opera dello stesso ministro e non della legge (§ 204).

D'altra parte, per conferire la necessaria elasticità al bilancio, sono istituiti due « fondi di riserva » cioè due crediti senza destinazione speciale, pei quali la legge di contabilità determina quanto segue ⁽¹⁾:

⁽¹⁾ Sui fondi di riserva e sui difetti del loro ordinamento in raffronto al sistema inglese, v. un interessante articolo del DE FLAMINII nel « Giornale degli Economisti », Roma, 1898.

Art. 38. — Per provvedere alle *deficienze* che si manifestassero nelle assegnazioni del bilancio, saranno iscritte in due capitoli, una somma sotto la denominazione: « *Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine* » e un'altra sotto la denominazione: « *Fondo di riserva per le spese impreviste* » (1).

Per gli effetti di questa disposizione, alla legge annuale del bilancio sarà unito l'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine.

La *prelevazione* di somme dal fondo di riserva per le spese *d'ordine ed obbligatorie*, e la loro iscrizione ai vari capitoli del bilancio, sarà fatta per decreti del ministro del tesoro registrati alla Corte dei conti.

La *prelevazione* di somme dal fondo di riserva per le *spese impreviste*, e la loro iscrizione ai vari capitoli del bilancio, o ad un capitolo nuovo, seguirà per decreti reali promossi dal ministro del tesoro dopo deliberazione del Consiglio dei ministri. Questi decreti saranno inseriti nella raccolta degli atti del Governo, e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale del Regno* entro dieci giorni dalla loro registrazione alla Corte dei conti. *Se la spesa imprevista occorra quando siede il Parlamento, essa sarà autorizzata per legge.* Ove questa non disponga diversamente, la somma autorizzata per legge sarà dedotta da quella portata in bilancio per le spese impreviste.

Le prelevazioni fatte sino all'epoca prescritta dall'articolo 27 della presente legge per la presentazione al Parlamento del progetto di legge per l'assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio in corso, verranno, a senso dell'articolo 29, comprese nel progetto medesimo e s'intenderanno approvate colla sanzione di esso (§ 208).

Le altre prelevazioni che potranno avvenire dopo l'epoca anzidetta, saranno presentate per l'approvazione al Parlamento alla prima sua convocazione.

Che se ciò malgrado occorrono nuovi fondi (e nel fatto occorrono sempre, attesa l'esiguità relativa dei due fondi di riserva), non rimane al Governo se non richiederli alle Camere:

Art. 39. — Le *maggiori spese*, a cui non possa provvedersi nella forma espressa all'articolo precedente, debbono essere autorizzate per legge nel modo stabilito dall'articolo 37 (§ 208).

Per *decreto reale* si potranno però aumentare i capitoli di spesa relativi ai titoli di debito pubblico dello Stato, a tenore delle leggi, ricevuti in pagamento e destinati alla estinzione.

Posto così l'obbligo dell'Esecutivo a non spendere per ciascun ramo del pubblico servizio più di quanto è sta-

(1) Sono spese *obbligatorie* quelle a cui dà necessità o causa la condizione stessa del patrimonio. Sono spese *d'ordine* quelle a cui dà luogo la riscossione delle entrate. Per spese *impviste* s'intendono quelle che non furono previste con appositi capitoli del bilancio.

bilito come limite massimo nei varii capitoli, sorge la necessità di un controllo sull'esercizio del bilancio, in guisa da assicurare l'osservanza della legge-limite mentre se ne svolge l'esecuzione e mentre si è in tempo ad impedire i trascorsi. Questo controllo preventivo, non potendo essere fatto dal Parlamento perchè richiede continuità, assiduità, obbiettività e conoscenza tecnica, è affidato ad un corpo affatto indipendente dall'Esecutivo, alla Corte dei Conti.

A tale uopo, ogni decreto, reale o ministeriale, che approvi un *contratto* o porti un *impegno di spesa*, prima di diventare esecutorio, deve passare sotto il sindacato della Corte dei Conti (eccettuati soltanto i decreti coi quali si concedono indennità o retribuzioni per una sol volta, non eccedenti le lire 2000); e così pure senza eccezione ogni mandato, che in seguito a liquidazione d'una spesa impegnata nelle debite condizioni, ne ordini il *pagamento*. La Corte esamina se il decreto d'impegno o il mandato di pagamento è in regola con le leggi finanziarie, cioè se emana da autorità competente, se si riferisce al capitolo cui deve, se resta nei limiti della somma stanziata per quest'ultimo. Riconoscendo la regolarità del decreto o mandato, lo ammette alla registrazione, e così lo rende eseguibile; riscontrandovi disaccordo con la legge del bilancio o con le leggi in genere, lo respinge con le sue osservazioni al ministro che lo aveva trasmesso (art. 19-21 della legge 14 agosto 1864 sulla Corte dei Conti). Ora, contro il rifiuto di registrazione dei decreti d'impegno, il ministro ha diritto di provocare il « visto con riserva » di cui parlammo al § 141, e la Corte eseguirà, avvertendone il Parlamento. Ma, per l'articolo 56 della legge di contabilità generale, contro il rifiuto di registrazione dei mandati il ministro non ha alcun rimedio, quando la Corte abbia giudicato che la spesa eccede la somma stanziata dal relativo capitolo e non vi si può far fronte coi fondi di riserva — o si riferisce ad un capitolo esaurito — o diverso da quello cui doveva realmente imputarsi — o che la spesa è imputabile ai residui piuttosto che alla competenza dell'esercizio in corso, ovvero a questa piuttosto che a quelli.

Il sindacato preventivo sugli impegni è una lodata singolarità della legislazione italiana; e assieme al rigido controllo sui mandati fa sì che l'ordinamento nostro in questa materia superi quello di qualsiasi altro Stato libero.

D'altra parte, la Corte dei Conti veglia pure alla riscossione delle pubbliche entrate esercitando un controllo posteriore analitico sugli agenti riscuotitori e sulla situazione delle casse e dei magazzini; e la legge di sua istituzione ha in proposito i seguenti articoli che ne costituiscono il Capo II del Titolo II:

Art. 22. — I ministri trasmettono alla Corte, dopo verificati dalle amministrazioni, i *prospetti delle riscossioni* e dei *pagamenti* che si fanno dagli agenti del Governo nel corso dell'esercizio.

Art. 23. — Si trasmettono ancora alla Corte i *conti delle casse dello Stato* colla indicazione dei valori e del modo col quale sono rappresentati.

Art. 24. — Sono trasmesse alla Corte le *relazioni degli ispettori* o di altri ufficiali incaricati del sindacato, e quelle colle quali ciascuna amministrazione, nel rendere il conto annuale delle sue entrate, ne giustifica il risultamento.

Art. 25. — Eguali trasmissioni debbono farsi alla Corte relativamente alle *entrate ed uscite*, alle *situazioni* ed alle *ispezioni dei magazzini* ed alla *gestione degli agenti* del Governo che hanno il maneggio di *materie o valori* dello Stato ⁽¹⁾.

§ 208. — Ma gli stati di previsione, dovendo presentarsi al Parlamento nel novembre, vengono ad essere preparati dal Governo entro il settembre o l'ottobre, ossia circa dieci mesi prima del giorno in cui entreranno in esercizio. Inoltre, venendo preparati sulla base dell'esercizio in corso (§ 204 lett. *b*), e questo essendo in corso da soli quattro mesi e perciò non avendo ancora subita la riprova dei fatti, gli stati di previsione hanno per punto di partenza cifre che non possono non essere alquanto inesatte. È quindi inevitabile che allorquando col 1° luglio si è incominciato ad esercitarli, essi appaiano qua e là non corrispondenti al vero, sia per l'effetto d'altre leggi intervenute nel frattempo, sia per effetto di spese maggiori o impreviste o di differenze negli introiti.

*⁽¹⁾ V. pure la legge 21 luglio 1897, n. 256, art. 1.

Per correggere queste inesattezze poste in luce dall'esperienza dei primi mesi dell'esercizio, occorre quindi che il Parlamento vi ritorni sopra una seconda volta. A tale scopo, dal 1869 al 1884 avemmo in Italia, oltre al « bilancio di previsione », che si approvava anteriormente agli inizi dell'esercizio, anche un « bilancio definitivo di previsione » che si approvava nei primi mesi dell'esercizio medesimo. Con la legge del 1884 si è sostituita a quest'ultimo la « legge di *assestamento* del bilancio », la quale interviene nel corso dello stesso esercizio cui si riferisce, allo scopo di rettificare la competenza dei soli capitoli bisognosi di nuove valutazioni, e non di ripetere l'esame di tutti quanti i capitoli come accadeva nel sistema precedente. L'*assestamento* non è un bilancio nuovo, distinto da quello di previsione, mentre ha con questo identica la materia e il carattere; ma ne è l'emendamento sulla base delle esperienze dei primi cinque mesi dell'esercizio. Dice in proposito l'articolo 29 della legge di contabilità generale, secondo la modificazione adottata con l'altra legge 11 luglio 1889, n. 6216:

Il progetto di legge per l'*assestamento* del bilancio dell'esercizio in corso comprenderà:

1. il prospetto dei *capitoli* di bilancio *da variarsi*, sia per *leggi già votate* dal Parlamento, sia per *prelevamenti già approvati* sui fondi di riserva (§ 207);

2. le *variazioni* che occorranò nelle *previsioni delle entrate e delle spese obbligatorie e d'ordine*;

3. il *riepilogo* del bilancio di previsione, *rettificato* con le modificazioni ed aggiunte risultanti dalle variazioni suddette.

Vi sarà unita la presunta *situazione* delle attività a passività dell'amministrazione del Tesoro alla fine dell'esercizio.

È giova ricordare che vale anche per l'*assestamento* il principio sancito dall'articolo 34 della legge di contabilità (§ 204), per cui le spese straordinarie derivanti da causa nuova e superiori alle lire 30,000 non possono essere iscritte in bilancio se non sono state approvate prima da una legge apposita.

Quindi, a determinare il carattere specifico dell'*assestamento*, la legge di contabilità soggiunge:

Art. 30. — Colla legge di assestamento del bilancio si approvano i *capitoli portanti variazioni* e il *riepilogo del bilancio di previsione rettificato*, non che *i provvedimenti che abbisognassero per assicurare il pareggio delle entrate colle spese*.

Ora, è precisamente questa approvazione dei provvedimenti intesi ad assicurare il pareggio, che determina non pure la differenza sostanziale fra l'odierna legge di assestamento e l'antico bilancio di definitiva previsione, ma anche la diversità d'importanza politica fra l'assestamento medesimo e gli stati di previsione; imperocchè tutto l'interesse viene a concentrarsi in quella, dove trattasi di rivedere e stabilire definitivamente gran parte di ciò che gli stati di previsione fissarono in via provvisoria, e di avvisare ai mezzi effettivi per bilanciare le entrate e le uscite. Onde accade che poco si cura di comprendere negli stati di previsione tutte quante le somme che possono prevedersi come necessarie, rimandando all'assestamento, dopo consumati i fondi di riserva, l'onere di provvedervi.

Notevolissimo è infine l'articolo 37 della legge di contabilità generale:

Dopo approvata la legge per l'assestamento del bilancio, *qualunque nuova spesa* non potrà essere autorizzata che *per legge speciale*.

Nelle proposte da presentarsi al Parlamento saranno indicati *i mezzi* per provvedere alle spese *nuove*.

Ma nell'ultima parte del § 209 si vedrà quanto resta veramente delle disposizioni di questo articolo.

Il progetto di legge per l'assestamento è anch'esso predisposto dal ministro del Tesoro, e da lui pure presentato in primo luogo alla Camera dei deputati e poscia al Senato. La presentazione alla Camera si fa contemporaneamente agli stati di previsione, cioè nel novembre di ogni anno, e con le avvertenze che esponemmo a proposito di questi ultimi (§ 204): senonchè, mentre gli stati di previsione si riferiscono all'esercizio che incomincerà col 1° luglio dell'anno successivo, l'assestamento invece riguarda l'esercizio ch'è già incominciato al 1° luglio antecedente e che allora è in corso per aver termine al consecutivo 30 giugno. Lo

esame e il voto in ciascuna Camera seguono come per gli stati di previsione; indi la legge d'assestamento è sanzionata e promulgata dal Re come ogni altra.

Dopo la promulgazione di essa, il ministro del Tesoro ha ancora un ufficio da compiere: compilare e approvare con suo decreto una « Tabella esplicativa » nella quale (ai termini dell'articolo 31 della legge di contabilità) per ogni capitolo del bilancio sono indicate: la cifra dello stato di previsione — la variazione apportatavi con l'assestamento — la cifra che dopo ciò costituisce la competenza definitiva — i residui attivi e passivi del precedente esercizio — le previsioni di cassa con le sue variazioni. Questa tabella è distribuita ai membri delle due Camere, ma a titolo di semplice informazione.

§ 209. — Chiuso infine un esercizio, è necessario per la regolarità costituzionale e amministrativa che si verifichi quale esito ebbero in fatto le ipotesi istituite col bilancio di previsione rettificato dalla legge di assestamento. A ciò provvede il « rendiconto generale consuntivo dello Stato ».

Esso si divide in due parti, costituenti ogni anno due grossi volumi. L'una, che trova perfetto riscontro nel bilancio di previsione, ed è il consuntivo in senso stretto, dimostra per ogni capitolo d'entrata e di spesa ciò che si verificò di fronte alle previsioni di competenza, presentando la storia minuta delle variazioni e descrivendo anche i risultati della gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori ed i risultati di cassa. L'altra, che propriamente forma il conto del patrimonio, pone in evidenza le variazioni avvenute nella sostanza patrimoniale dello Stato e presenta la situazione generale finanziaria al termine dell'esercizio.

Il rendiconto nelle sue due parti è prorogato ogni anno dal Ministero del Tesoro in base agli elementi forniti da ciascun dicastero; e dentro il 25 ottobre dev'essere presentato alla Corte dei Conti, la quale lo restituisce entro il 15 novembre con una relazione (articoli 70-72 della legge

sulla Corte dei Conti)⁽¹⁾. Rendiconto e relazione della Corte sono presentati alla Camera dei deputati nella stessa epoca di presentazione del preventivo e dell'assestamento, ossia nel mese di novembre. Senonchè, mentre il preventivo si riferisce all'esercizio che *incomincerà* col successivo 1° luglio, e l'assestamento si riferisce a quello che è *incominciato* al precedente 1° luglio, il rendiconto generale si riferisce invece all'esercizio che si è *chiuso* al 30 giugno precedente.

Ma sotto colore di più grande severità, si ebbe in questa materia un notevole peggioramento con l'articolo 3 della legge 11 luglio 1889, n. 6216, modificato poscia in alcuni particolari dall'altra legge 4 giugno 1893, n. 260. Ecco cotesto articolo nel testo definitivo:

Le maggiori spese che occorrono oltre gli stanziamenti di bilancio di ciascun esercizio, saranno comprese nel relativo rendiconto consuntivo, presentando *contemporaneamente* al rendiconto medesimo (quando la presentazione non fosse avvenuta prima):

a) per le eccedenze su capitoli di spese « obbligatorie e d'ordine » un unico disegno di legge;

b) per le eccedenze su capitoli di spese di *altra natura*, tanti separati disegni di legge (divisi in un numero di articoli corrispondente al numero delle eccedenze) quanti sono i Ministeri sul bilancio dei quali si verificano.....

Dunque, mentre ai termini dell'articolo 37 (§ 268) ogni spesa nuova dopo l'assestamento dev'essere autorizzata da legge apposita, questa disposizione è venuta a consentire che dopo l'assestamento i ministri possano ordinare nuove spese rimandandone l'approvazione, anzi la sanatoria, al consuntivo, cioè a fatti compiuti, cinque mesi dopo la chiusura dell'esercizio! Qual meraviglia se i ministri preferiscono questa via più comoda all'altra più regolare dell'articolo 37, e se per una così larga breccia legale passano a man salva le spese fuori bilancio, non di rado in cifre considerevolissime?!..⁽²⁾.

* (1) Detta relazione-critica è un vero atto di controllo posteriore, benchè privo di sanzione immediata.

* (2) Cfr. quanto abbiamo detto in una nota al § 141 a proposito della amministrazione Nasi.

Trattandosi di pura constatazione di fatti compiuti, in verità il rendiconto generale consuntivo non offre materia ad una legge, la quale allo scrutinio potrebbe, in ipotesi, risultare anche respinta. Il suo vero ufficio è piuttosto quello d'informazione ufficiale ai membri del Parlamento, affinchè, se lo credono necessario, possano chiamare a sindacato i ministri responsabili. Infatti in Inghilterra il conto consuntivo è bensì presentato alla Camera ed esaminato da una Commissione parlamentare che ne fa oggetto di relazione, ma non è sottoposto a voto. Presso di noi invece viene approvato anch'esso con apposita legge — e se questa non suscita sempre nelle Camere l'attenzione che pur dovrebbe, conviene por mente che ad occasione del preventivo del futuro esercizio già si tien calcolo implicitamente dei risultati messi in luce dal consuntivo dell'esercizio passato, inguisachè la discussione di quest'ultimo rimane non tanto soppressa quanto assorbita.

Ad ogni modo, la legge d'approvazione del consuntivo ha per effetto di scaricare i ministri da ogni responsabilità per la gestione di quel determinato esercizio.

Così dunque in Italia ogni esercizio finanziario forma oggetto di tre diverse leggi, che intervengono in tre anni diversi: la prima col preventivo, la seconda con l'assestamento, la terza col consuntivo.

Art. 11.**Il Re è maggiore all'età di diciotto anni compiuti.**

SOMMARIO.

Età maggiore del Re.

§ 210. Origini di quest'articolo e dei seguenti. — § 211. Ragioni e valore di esso.

Età maggiore del Re.

§ 210. — Con questo articolo entriamo in una serie di importanti disposizioni le quali concernono i casi di incapacità del Re a compiere le attribuzioni del suo altissimo ufficio, e però logicamente si connettono all'articolo 2 dello Statuto, ove è stabilita la forma monarchica ⁽¹⁾.

Tali disposizioni non figurano punto nella Carta Francese del 1814; sì perchè in Inghilterra esse non formavano allora come oggi non formano obietto di legge permanente, e perciò mancava il modello a Luigi XVIII, sì perchè nel concetto della monarchia legittimista le materie alle quali accenniamo si consideravano come argomenti di diritto privato e d'ordinamento interno della Real famiglia.

Esse poi non furono introdotte nemmeno nella Costituzione francese del 1830, pel motivo che in quel momento politico le Camere si limitarono a ritoccare i soli articoli mal visti della Carta, senza pensare a rifonderla integralmente. Ma quando nel 13 luglio 1842 il Duca d'Orleans, erede del trono, morì in seguito da una sciagurata caduta ad carrozza, sorse urgente la necessità di provvedere al caso non impro-

(1) Richiamiamo, per questi articoli, la stessa bibliografia speciale che ricordammo in nota al § 62.

babile che il trono di Francia passasse ad un fanciullo; e si ebbe quindi una legge, che presentata alla Camera elettiva il 9 agosto, vi fu votata con alcune modificazioni il 20, e il 29 riportò anche l'approvazione della Camera dei Pari, e fu dal Re promulgata il giorno seguente.

Addivenendosi in Piemonte alla introduzione del regime libero, questa materia dapprima non venne punto considerata; infatti il Proclama dell'8 febbraio 1848 (§ 9) non ne fa motto. Ben presto però si riconobbe la necessità di provvedervi col testo dello Statuto; ed allora si seguì, per la sostanza, assai dappresso la legge francese del 30 agosto 1842, e per la forma la costituzione belga, la quale sin dal 1831 aveva dedicato a ciò alcuni suoi articoli senza rimettersene alla futura legislazione ordinaria.

Ciò premesso, diciamo le ragioni e il valore di questo articolo II.

§ 211. — L'esercizio di qualsiasi facoltà presume nel suo soggetto la capacità di corrispondervi. Il nostro Codice civile nell'articolo 323 determina che la capacità si raggiunge, di regola, all'età di ventun anno compiuti. L'individuo che ha toccato codesto limite, diventa capace a tutti gli atti della vita civile, salve le eccezioni stabilite per rari casi speciali; mentre al disotto di codesto limite è minorenni ed è soggetto alla potestà dei genitori, o a quella del tutore se i genitori mancano entrambi. Tuttavia, in forza degli articoli 310 e 311 dello stesso Codice, il minorenni può essere emancipato allorchè abbia compiuto gli anni diciotto, ed è emancipato *de jure* allorquando contrae matrimonio.

Ad uguale, se non a più forte ragione, torna indispensabile il determinare quando è che si acquista la capacità di regnare da colui che in forza del principio ereditario può assurgere al trono anche in fasce; perciocchè, se nell'antico sistema politico il Re veniva reputato perfetto e non era mai minorenni, quest'assurdo, che ripugna ai di nostri, non impediva che anche allora si dovesse avvisare

ai mezzi straordinarii per la condotta della cosa pubblica mentre sedeva sul trono un fanciullo.

Come in Francia dal 1270 al 1791 e quindi ancora dal 1814 al 1842, così pure nell'antica monarchia dei Principi di Savoia la maggiore età pel capo dello Stato era fissata ai quattordici anni; il qual termine, per certo non sufficiente, sembra a taluni doversi spiegare come una fusione del concetto della pubertà romana col principio del dritto germanico per cui la pubertà includeva in sè eziandio la maggiore età; mentre altri lo spiegano col notare che nei passati secoli i periodi in cui sedeva sul trono un minorenni erano quasi costantemente contrassegnati da lotte civili pel possesso effettivo della Corona, donde l'interesse di abbreviare al più possibile il periodo in cui il Principe minorenni era rappresentato e sovente tradito dai Reggenti e dai Consigli di Reggenza.

Certo è che la costituzione francese del 1791 elevò a diciotto anni il limite per l'acquisto della maggiore età del Re, come un giusto mezzo fra il limite antico dei 14 anni e quello di 21 della legge civile ordinaria; e dopo l'intervallo repubblicano le costituzioni dell'Impero riprodussero la medesima disposizione, e dopo l'intervallo della Restaurazione, ch'era tornata all'antico, la legge 30 agosto 1842 la proclamò nuovamente. Così pure aveva fatto il Belgio con l'articolo 80 della sua costituzione nel 1831, e ai dì nostri il limite dei 18 anni appare come una specie di diritto comune per quasi tutti i popoli monarchici.

Il costituente piemontese rivolse la sua attenzione a questo punto nella seduta 17 febbraio del Consiglio di conferenza; e leggiamo nel verbale di essa (§ 8):

Si è proposto in secondo luogo, che la maggiore età del Re sia fissata a 18 anni, *non sembrando prudente di dichiararla al disotto di tale età*. Sua Maestà ha degnato approvare.

In conseguenza fu iscritto nel testo dello Statuto l'articolo II. E così, aprendosi la successione al trono, il Principe designato dai vincoli del sangue diviene Re immediatamente ed acquista tutte le prerogative regie che

esaminammo sotto l'articolo 4 dello Statuto; ma se ha raggiunto gli anni 18, assume col titolo di Re anche il pieno esercizio di tutte le attribuzioni regie, se invece ha una età inferiore, assume il solo titolo non però le funzioni, le quali sono in sua vece assunte ed esercitate da un Reggente (come or ora vedremo) insino al giorno in cui egli non compia il diciottesimo anno.

È l'istituto della reggenza, che fa intendere il perchè di questa disposizione per cui l'età maggiore è stabilita pel Re, normalmente, a quel limite che per tutti gli altri cittadini vale solo eccezionalmente nel caso dell'emancipazione. Non trattasi già di un privilegio, quasi debba presumersi in chi nasce sui gradini del trono una naturale precocità di sviluppo mentale — per quanto d'altra parte non si possa disconoscere che l'ambiente e l'educazione in cui cresce il Principe destinato a regnare, influiscono e non poco su tale sviluppo. Trattasi in realtà d'una provvisione dettata nel pubblico interesse. Invero, nel caso di minore età del Re si va incontro alla Reggenza: la quale non è una soluzione definitiva, ma una parentesi, e può essere anche ai dì nostri una incresciosa e forse pericolosa parentesi. Non costituisce adunque uno stato normale, ma un rimedio transeunte e precario, e però nel pubblico interesse importa mettervi termine il più presto possibile. I pericoli dello anticipare di tre anni la maggiore età del capo dello Stato, specialmente in regime costituzionale rappresentativo che circonda il Re di ministri responsabili e di Camere popolari, sono di gran lunga minori di quelli dell'accrescere le eventualità e la durata delle reggenze, anche quando si vogliano istituire paragoni (che del resto non calzano) fra i 18 anni richiesti pel Re e i 30 e i 40 prescritti pei membri delle Camere.

Art. 12.

Durante la minorità del Re, il Principe suo più prossimo parente nell'ordine della successione al trono sarà Reggente del regno, se ha compiuti gli anni ventuno.

SOMMARIO.

La Reggenza.

§ 212. Principii generali. — § 213. A chi spetti la Reggenza. — § 214. Poteri del Reggente. — § 215. Cessazione del Reggente e cessazione della Reggenza.

La Reggenza.

§ **212.** — Ascendendo al trono un Re minorenni, si fa luogo alla Reggenza: e vuol dire alla istituzione d'un magistrato temporaneo, il quale funzioni da Re pur senza averne il titolo. Istituto intimamente connesso con la forma monarchica, esso vuole essere disciplinato per quanto più è possibile con gl'identici criterî che regolano la successione al trono, all'infuori del principio elettivo: e disciplinato stabilmente, una volta per sempre, in guisa da raggiungere anche pei casi più rari e imprevisi quella medesima certezza e regolarità che il principio monarchico assicura per la normale devoluzione della Corona.

Troppe volte nella storia, la creazione, l'assegnazione e la cessazione dell'ufficio di Reggente fu causa d'intrighi, di guerre civili e d'interventi stranieri, per non riconoscere come un grande progresso la determinazione di norme semplici e precise e sicure anche in questa materia. Secondo le vecchie legislazioni e in armonia coi principii del sistema assoluto che facevano dello Stato un appannaggio del Principe e perciò confondevano la reggenza del Regno

con la tutela del Re minorenni, l'istituto del quale ora trattiamo obbediva a ben poche regole fisse, le quali non impedivano lunghe dispute e sanguinose controversie. In certi luoghi o tempi la reggenza fu collegiale, in altri individuale. In alcuni paesi fu retaggio della madre del Re, anche quando la legge salica l'escludeva dal portare la corona: e tale era il metodo della Francia, ove ad onta della legge salica si ricordano ben ventisei reggenze di donne. In altri paesi era il Re stesso, che prevedendo la assunzione del figlio giovinetto, designava, quasi come ultima volontà, colui o coloro che per fedeltà od attitudine più gli parevano atti e onesti a governare con rispetto dell'ordine legale della successione.

Il nostro Statuto opportunamente confermò la regola della reggenza individuale e non collegiale, ben prevedendo che un Consiglio di reggenza sarebbe inutile impaccio, quando attorno al Reggente, come attorno al Re, esiste ed opera un responsabile Consiglio di ministri. E fissò regole identiche, per quanto più era possibile, a quelle della successione al trono, assicurando anche per la creazione della reggenza quella stessa rapidità e vorremmo dire automaticità che forma il pregio e il carattere della successione monarchica.

§ 213. — Quattro sono le regole determinate dallo Statuto nostro per la designazione del Reggente.

In primo luogo, il Reggente deve essere maggiorenne — per lo stesso motivo d'ordine pubblico, per cui il Re non acquista l'esercizio delle funzioni regie se non ha raggiunto la maggiore età. Però qui lo Statuto ritorna alla regola del diritto comune e chiede per il Reggente il limite consueto dei 21 anni, non esistendo per lui l'alto motivo che rende utile una eccezione pel monarca: Re, infatti, è unicamente colui che le ragioni del sangue designano, mentre per trovare il Reggente vi è larga possibilità di spaziare. Anzichè estendere una disposizione di favore alla maggiore età del Reggente, Odilon Barrot aveva piuttosto domandato una disposizione più rigida, quando alla

Camera francese che discuteva il progetto divenuto poi la legge 30 agosto 1842 (§ 210) fece proposta di mettere a 25 anni l'età minima per l'ufficio di cui trattasi; ma l'assemblea non lo seguì, e fece bene.

In secondo luogo, deve trovarsi nella fisica possibilità di adempiere le funzioni cui è chiamato: il che non è detto in modo esplicito, ma risulta per evidente analogia dalla disposizione dell'articolo 16, e quindi basta a tal proposito far semplice richiamo delle cose che esporremo fra poco al detto articolo.

In terzo luogo, deve essere un Principe della Real Famiglia: anzi dev'essere il Principe più prossimo per parentela al nuovo Re, ossia precisamente colui al quale si devolverebbe la Corona se il nuovo Re non esistesse o venisse a mancare.

In quarto luogo, deve essere un maschio: — ciò sia per rispettare al più possibile il principio della legge salica — sia per la considerazione che le famiglie regnanti sogliono il più spesso imparentarsi con altre famiglie reali, onde i loro membri sposano principesse straniere alle quali mal si affiderebbe il delicato benchè temporaneo incarico della Reggenza. La monarchia sabauda aveva antecedentemente seguito il metodo della Reggenza alla Regina-madre; ma appunto con lo Statuto si venne al metodo più logico e leggiamo infatti nel verbale 17 febbraio del Consiglio di conferenza (§ 6, nota):

Quanto all'articolo della Reggenza, malgrado ch'essa appartenga ordinariamente alla madre, si è creduto nondimeno *più conveniente* di confidarla al più prossimo parente maschio, purchè egli abbia 21 anni compiuti.

E forse a cotesta mutazione guidò il pensiero che i principi piemontesi s'imparentavano il più delle volte con principesse delle due case regnanti più prossime, cioè la francese e l'austriaca, onde in caso di reggenza della Regina-madre il piccolo Stato si sarebbe trovato oppresso dalla influenza dell'uno o dell'altro dei due colossi tra i quali gli giovava invece sperimentare una indipendente politica. Egual principio aveva rigidamente affermato il Parlamento

francese con la legge 30 agosto 1842, malgrado che il Lamartine si fosse fatto cavalleresco campione dei diritti della Regina-madre. Conseguentemente, è chiamato alla Reggenza per primo il fratello del Re cessante e zio del nuovo Re, e se il Re cessante lascia più fratelli, il primo di essi in ordine di età e capacità fisica; nell'assenza o incapacità dei fratelli, il nipote del Re cessante; nell'assenza o incapacità di nipoti, lo zio del Re cessante, e così di seguito.

È poi superfluo aggiungere che i Principi i quali hanno rinunciato ai propri diritti successorii o li hanno perduti per acquisto di altra cittadinanza, non entrano in calcolo per la devoluzione della Reggenza.

Nel caso che un Re abdicchi e giunga al trono il figlio minore, sarebbe erroneo il credere che la Reggenza potesse spettare allo stesso Re abdicante come più prossimo parente del Re nuovo: perciocchè la Reggenza devolvesi « nell'ordine della successione al trono » e la successione, come sappiamo, segue dapprima la linea discendente, poi quelle collaterali, ma non mai risale per la linea ascendente. Del resto, si capisce che nè il monarca abdicante rimarrebbe a sostenere in via temporanea l'ufficio che ha rinunciato, nè l'opinione pubblica tollererebbe un simile gioco: onde non senza motivo è d'uso che i Re abdicanti si allontanino subito dallo Stato per non creare difficoltà nemmeno con la loro semplice permanenza nel paese.

Per una estrema ipotesi potrebbe darsi che al momento della vacanza del trono, l'erede presuntivo sia concepito ma non ancora nato, come già accennammo al § 62. Un solo Statuto anteriore al nostro, cioè l'Atto d'Unione fra la Svezia e la Norvegia del 6 agosto 1815, e due altri più recenti, cioè la costituzione olandese del 30 novembre 1887 e quella di Serbia del 3 gennaio 1889, prevedono espressamente questa ipotesi e la risolvono prescrivendo l'istituzione della Reggenza. Del pari stimiamo si abbia a concludere nel silenzio dello Statuto nostro, perocchè alla successione regia sono applicabili tutti i principii del diritto privato, eccetto in quanto il diritto pubblico non disponga in modo diverso. Verificandosi quell'estremo caso, il Prin-

cipe più prossimo parente del Re defunto assumerebbe la Reggenza: ed ove a suo tempo dalla Regina vedova non nascesse un principe maschio e vitale, colui che aveva assunta la Reggenza assumerebbe allora anche il titolo regio, a meno che non vi fosse un'altro principe più prossimo e pur esso minorenni ovvero fisicamente impedito, chè allora quest'ultimo diverrebbe Re, e l'antico Reggente continuerebbe ad esercitare la Reggenza. Ma sarebbe pur forza in quell'intervallo di trovare altra formola per l'intestazione degli atti pubblici, ai quali non si saprebbe nemmeno qual nome premettere fin quando il Re non esiste nemmeno in fasce.

§ 214. — Il Reggente ha l'*esercizio* di tutte quante le funzioni costituzionali della Corona.

Non mancano costituzioni che limitano più o meno i poteri regii mentre si trovano esercitati da un Reggente: così per citare l'esempio più noto fra quelli che preesistevano allo Statuto nostro, nel Belgio è proibito di fare mutamenti alla costituzione durante una Reggenza. Siffatte limitazioni possono apparire caute e prudenti, come quelle che impediscono che il Reggente si prevalga del suo ufficio temporaneo per trarne permanente vantaggio; ma in realtà non sono scevre d'altri e più gravi pericoli. Le attribuzioni della Corona in tanto esistono, in quanto sono necessarie alla vita dello Stato: sopprimerne o limitarne alcune e per un tempo che può essere anche di diciotto anni, sol perchè il monarca è minorenni, significa gettare lo Stato nel disagio e spingere i poteri pubblici a flagranti ma indispensabili illegalità. Come fu bene osservato nel Parlamento francese mentre discutevasi la legge 30 agosto 1842 (§ 210), ciò che pare tolto alla cupidigia del Reggente, è veramente impedito alla legittima vitalità dello Stato. D'altra parte, il timore d'usurpazioni del Reggente era fondato in regime assoluto, non più oggi, che accanto a lui sta un Ministero responsabile e un Parlamento vigile, e interprete costante dell'opinione pubblica. Meglio è dunque che nei periodi in cui il Re non è capace

giuridicamente ad alcuno dei suoi uffici, il Reggente che lo sostituisce, lo sostituisca in tutti senza eccezione. La legge francese del 1842 ciò disse espressamente; lo Statuto nostro tacque, ma appunto per non aver prescritta alcuna restrizione, venne a proclamare il medesimo principio. Conseguentemente, tutte le volte che lo Statuto o le leggi attribuiscono una funzione o una competenza al Re, deve intendersi che questa passi *de jure* al Reggente: con una restrizione formale, tuttavia, che il Reggente esercita ogni ufficio regio « in nome del Re » come anche « in nome del Re » si continua ad amministrare dai giudici la giustizia. Invero, non vi sono due monarchi durante la reggenza: il Re è un solo, mentre il Reggente non governa che per lui, e non « sale al trono » ma « entra nell'esercizio delle sue funzioni » e come ogni altra persona investita di funzioni pubbliche deve fedeltà al Re nell'esercizio di esse.

È poichè il Reggente è Re in tutto fuori che nel titolo, necessariamente debbono a lui estendersi tutte le disposizioni che proteggono i diritti costituzionali del monarca. La citata legge francese lo disse esplicitamente all'art. 4, lo Statuto nostro ne tacque; ma il silenzio non può essere interpretato come diniego, se è vero che le guarentigie attribuite al Capo dello Stato non costituiscono un privilegio all'individuo bensì una prerogativa della persona pubblica nel pubblico interesse. Quindi stimiamo che la persona del Reggente è inviolabile come quella del Re, e nemmeno dopo aver cessato dalle sue funzioni, potrebb'egli essere chiamato a risponderne: ed anche dovrebb'essere punibile come pel Re, colui che fa risalire al Reggente la responsabilità degli atti del Governo.

Il Codice penale poi negli articoli 117 e seguenti contempla in modo particolare alcuni reati contro la persona o l'autorità del Reggente (§ 91).

§ 215. — Nel corso della Reggenza, colui che ne è investito può venire a mancare o per morte o per rinunzia o per sopravvenuta impossibilità fisica. In ogni caso gli

succede, sempre come Reggente, il Principe maggiore e fisicamente capace, che tolto il Reggente cessato è più prossimo parente del Re: ovvero se non esistono altri Principi capaci a subentrare nell'ufficio, si provvede a termini dei successivi articoli 14 e 15. La rinunzia del Reggente, al pari dell'abdicazione del Re (§ 60), non avrebbe alcun bisogno d'accettazione per parte delle Camere. La fisica impossibilità crediamo dovrebbe essere dichiarata nelle forme che diremo al § 222.

La Reggenza poi cessa o con la morte del Re minore o col giungere di lui al diciottesimo anno di età.

Nel primo caso è assunto al trono il parente più prossimo, che normalmente è quello stesso Principe il quale esercitava la Reggenza. Che se poi il parente più prossimo fosse di età inferiore al diciottesimo anno o si trovasse nella fisica impossibilità di regnare cosicchè per l'uno o per l'altro di questi motivi era stato già escluso dalla Reggenza allora egli assumerebbe la corona, ma continuerebbe la Reggenza nella persona di colui che già la esercitava accanto al Re defunto, nè vi sarebbe bisogno di conferma od altra formalità fuori di quella prescritta dall'articolo 23 dello Statuto.

Nel secondo caso, il Re divenuto maggiore annuncia al popolo con un proclama controfirmato da tutti i ministri ch'egli assume personalmente i poteri regii, e per ciò stesso la Reggenza ha termine senz'altro e di pieno diritto, in analogia a quel che vedemmo sempre accadere per la cessazione della Luogotenenza (§ 225).

Art. 13.

Se, per la minorità del Principe chiamato alla Reggenza, questa è devoluta ad un parente più lontano, il Reggente, che sarà entrato in esercizio, conserverà la Reggenza fino alla maggioranza del Re.

SOMMARIO.

Successiva devoluzione della Reggenza.

§ 216. Ragioni di quest'articolo.

Successiva devoluzione della Reggenza.

§ **216.** — Opportunamente lo Statuto in questo articolo prevede un caso possibile e dà la regola per definirlo.

Suppongasi che venendo a mancare il Re, egli lasci un figliuolo minorennе ed un fratello anche minorennе. Il figliuolo ascende al trono, ed assume il titolo regio; ma la Reggenza, che spetterebbe al fratello e che non può essergli affidata a causa della sua minore età, è invece assunta da altro Principe meno prossimo; per esempio, da uno zio del Re cessato. Ora, potrebbe il fratello del Re cessato, nel raggiungere il ventunesimo anno, pretendere che il Principe Reggente ceda a lui la Reggenza pel tempo che sarà ancora necessaria?

Se non esistesse altra regola che quella scritta nell'articolo 12, si dovrebbe rispondere affermativamente. Ma i padri della nostra costituzione considerarono con molta saviezza, che anche la Reggenza come la Corona richiede la massima stabilità possibile, e non conviene farla passare da una persona all'altra senza un'assoluta necessità. Pertanto essi prescissero che il Reggente *entrato in funzioni*

le conserva fino al giorno in cui non le assuma il Re, quand'anche nel frattempo sia pervenuto alla maggiore età un Principe che avrebbe un prevalente diritto alla Reggenza. La legge francese del 30 agosto 1842 (§ 210) aveva detto brevemente la stessa cosa, dichiarando all'articolo 2 che nella minorità del Re il Principe maggiore suo più prossimo parente è investito della Reggenza « per tutta la durata della minorità »: il costituente piemontese volle essere più chiaro, e dedicò a questa disposizione un apposito articolo, del quale per altro non si rinviene alcuna traccia nei verbali del Consiglio di conferenza.

L'articolo 13 è esplicito nel considerare unicamente il caso di *minorità* del Principe chiamato alla Reggenza. Ma potrebbe anche darsi il caso di *fisica impossibilità* di contesto Principe, in analogia alle disposizioni dell'articolo 16. Se il Principe chiamato alla Reggenza trovasi nella fisica impossibilità di assumerla, egli è certo che l'assumerebbe in suo luogo il Principe più prossimo: cessando però in seguito la fisica impossibilità, potrebbe quegli reclamare per sè l'ufficio di Reggente?

Sembra a noi che nemmeno in questo caso debbasi far luogo alla sostituzione del Reggente, e per le stesse considerazioni che abbiamo or ora indicate. Esse anzi sono di maggiore peso; chè, mentre il raggiungimento della maggiore età è una semplice questione di fatto determinabile senza possibilità di equivoci, il decidere se sia o no cessata l'impossibilità fisica è questione che il più delle volte non può non dar luogo a dispareri e controversie; onde l'opposta interpretazione aprirebbe l'adito a conflitti e incertezze, che è meglio evitare assolutamente. Se la lettera di quest'articolo può lasciare adito a qualche dubbio, lo spirito che l'informa non ne consente veruno.

Art. 14.

In mancanza di parenti maschi, la Reggenza apparterrà alla Regina-Madre.

SOMMARIO.

Reggenza della Regina-Madre.

§ 217. Motivi di quest'articolo. — § 218. Quistioni a cui dà luogo.

Reggenza della Regina-Madre.

§ 217. — Con quest'articolo si prevede l'ipotesi che pervenga al trono un Re minorenni senza che vi sia alcun Principe maggiorenne e capace di assumere la Reggenza. In tal caso, temperando il rigore del principio generale e in ciò discostandosi dal modello della legge francese 30 agosto 1842, lo Statuto devolve la Reggenza a una donna, alla Regina-madre. Leggiamo a tal proposito nel verbale 17 febbraio del Consiglio di conferenza (§ 6, nota):

In difetto di parenti maschi, se la madre esiste, la reggenza le sarà devoluta: e in difetto della madre le Camere nomineranno il Reggente. Essendosi sollevato il dubbio se non convenga escludere la madre in tutti i casi eventuali, è stato osservato che il vantaggio della tutela della madre nel caso previsto sarebbe di evitare la nomina del tutore da parte delle Camere; e che si avrebbe un'evenienza di meno, in cui un suddito eserciterebbe il potere reale, e che in conseguenza la tutela della madre sarebbe un male minore.

In appoggio a tali osservazioni il cav. Des Ambrois dà lettura della relazione d'una Commissione della Camera dei Pari di Francia, che prova tutti gli inconvenienti che possono derivare dalla nomina del Reggente fatta dalle Camere.

Sua Maestà approva la proposta dei Ministri.

Qui chiaro apparisce il motivo politico della estrema eccezione al principio della Legge Salica: di allontanare cioè al più possibile il ricorso alla Reggenza elettiva di

cui si parla nel prossimo articolo 15. È da avvertire che nel citato brano dei verbali furono inesattamente adoperate le parole « tutela » e « tutore » in luogo di « reggenza » e « reggente » forse per l'antica abitudine di confondere le due cose: chè altrimenti non avrebbe senso la frase « evitare la nomina del tutore da parte delle Camere » mentre noi vedremo che a sensi dell'articolo 65 le Camere possono solo essere chiamate ad eleggere il Reggente, e a sensi dell'articolo 17 non si dà mai il caso di tutore elettivo. La relazione francese che si dice letta del ministro Des Ambrois, è quella del Duca di Broglie, che precedette il voto della legge del 30 agosto 1842.

§ 218. — Osservano alcuni che questo articolo 14 non designa la « madre del Re » ma la « Regina-madre »: ossia solo quella madre che sia anche Regina. È Regina-madre la consorte del Re cessante e madre del nuovo Re; ma non la consorte d'un Principe che non cinse la corona, e il cui figlio sia asceto al trono per mancanza di più prossimi eredi. Cosicchè in quest'ultimo caso non si potrebbe mai far luogo alla reggenza della madre, e si dovrebbe saltare immediatamente dalle disposizioni degli articoli 12-13 a quella dell'articolo 15 sulla reggenza elettiva. A ciò per altro si potrebbe contrapporre che il successivo articolo 15 incomincia con le parole « se manca anche la *madre* » e non dice già « la Regina-madre ». Ma poi lo stesso brano dei verbali del Consiglio di conferenza, che illustra quest'articolo, dimostra che il seguire una interpretazione restrittiva non è in armonia coi veri intendimenti dei padri del nostro Statuto. Perocchè, se il motivo che fece ammettere in caso estremo la reggenza di una donna fu quello di allontanare *per quanto più è possibile* il ricorso all'applicazione dell'articolo 15, sembra più consono allo spirito dello Statuto e in genere della istituzione monarchica, di non introdurre la distinzione di cui trattasi. Noi scorgiamo la ragione del decidere non nel fatto che la Reggente sia vedova del Re cessante, ma nel fatto che sia madre del nuovo Re.

La parola « mancanza » che leggiamo in quest'articolo, sta evidentemente a dimostrare tanto la deficienza assoluta di Principi Reali, quanto la deficienza di Principi Reali maggiorenni e nella fisica possibilità di assumere la reggenza. Risorge quindi a proposito della Regina-Reggente il quesito che movemmo nel § 216. Se, mentre si svolge la Reggenza della madre, un Principe arriva alla maggiore età o diventa fisicamente capace, dovrà la Regina cedergli l'ufficio di reggente? Qui non pare dubbia la risposta affermativa; ove si consideri che l'articolo 13, il quale vieta i mutamenti di Reggente, è scritto, prima e non dopo di questo che ora esaminiamo, in guisa da riferirsi esclusivamente alle disposizioni del precedente articolo 12.

Tanto più poi devesi concludere in cotesto senso, quando si immagini un caso veramente straordinario ma non impossibile: che cioè muoia il Re minorenni e gli succeda un altro Re minorenni, figlio di madre diversa. In questa evenienza dovrebbe senza fallo aver luogo la sostituzione di una ad altra persona nell'ufficio di reggente: perciocchè la Madre del Re morto perderebbe la qualità in forza della quale unicamente aveva assunto l'ufficio, e l'acquisterebbe invece la madre del nuovo Re. Dunque la Regina-madre non ha un diritto assoluto a compiere la reggenza incominciata, ma vi è chiamata solo in quanto non vi sia altra persona con qualità preponderante. Le donne essendo chiamate in via affatto eccezionale, debbono ritrarsi acciocchè si possa rientrare nell'ordine regolare appena ciò riesca possibile.

In ogni caso, la madre deve essere fisicamente capace, e ciò per analogia col principio generale che è posto nell'articolo 16. Inoltre non deve essere passata a seconde nozze; il che lo Statuto non dice, ma si argomenta e dall'uso costante delle altre monarchie, e dalle difficoltà cui si andrebbe incontro per l'influenza nascosta che il nuovo sposo, senza alcuna qualità, potrebbe svolgere sull'animo della Reggente e quindi sulle cose del Regno. Come vedremo all'articolo 17, la legge francese del 1842, che fu il nostro modello, escludeva la madre ed anche l'avola, se

rimaritate, dalla *tutela* del Re minorenni, che certo è cosa meno grave della reggenza del Regno.

Conseguentemente la reggenza della Regina-madre viene a cessare per una delle seguenti cause: morte, sopraggiunta incapacità fisica, rinunzia, passaggio ad altre nozze, sopraggiunta maggioranza o capacità fisica di un Principe Reale, devoluzione della corona del Re ad altro Re minorenni e figlio di altri genitori, sopraggiunta maggiore età del Re.

Art. 15.

Se manca anche la madre, le Camere, convocate fra dieci giorni dai ministri, nomineranno il Reggente.

SOMMARIO.

Il Reggente elettivo.

§ 219. Elezione del Reggente. — § 220. Condizioni in cui si svolge e cessa la reggenza elettiva.

Il Reggente elettivo.

§ 219. — Lo Statuto, diffuso in questa parte come in nessun'altra, ha voluto prevedere anche il caso in cui avendosi un Re minorenne, manchino o vengano a mancare tutti i parenti maschi e la madre. Qui, di fronte alla impossibilità di fatto, le caute designazioni preventive si arrestano: e non rimane più che ricorrere alla elezione del Reggente da parte della diretta rappresentanza del popolo. La legge francese del 30 agosto 1842, iniziata e votata per riparare ad un improvviso accidente (§ 210), non reputò di occuparsi anche di questa estrema ipotesi; forse per il motivo che le condizioni della Real Famiglia degli Orléans non erano tali da rendere necessaria siffatta precauzione. Ma il costituente piemontese, che istituiva un duraturo Statuto e non una legge d'occasione, ben fece a provvedervi, pure escogitando ogni altro mezzo per tener lontano quanto più fosse possibile il sistema elettivo (§ 217).

Questo, intanto, adduce seco per necessità un fatto che non si verifica punto nella Reggenza ordinaria: ed è che fin quando la Reggenza è devoluta per designazione della legge, il Reggente designato può entrare in ufficio immediatamente, senza alcuna interruzione, alla stessa guisa che

un Re succede all'altro senza interregno. Mentre invece, se si deve addivenire ad una elezione, è pur forza ammettere che vi sarà una intercapedine. Ora, nel tempo che intercede fra il momento in cui sorge il bisogno della elezione e il momento in cui essa è compiuta, la vita statale non può al certo subire un arresto: la Reggenza deve pur essere esercitata in via provvisoria da qualche autorità che già esista: per necessità di cose, è tacitamente assunta dal Consiglio dei ministri. Abbiamo quindi un eccezionale e rapidissimo caso di Reggenza collettiva: il che dalla Costituzione belga è detto esplicitamente, dal nostro Statuto è lasciato intendere con minore chiarezza ma non con minore certezza. Per pochi giorni adunque il Consiglio dei ministri sarà un Consiglio di Reggenza, onde non potrà a meno di verificarsi come una momentanea eclissi del sistema di Gabinetto, perciocchè i ministri, pur rimanendo come sempre ed anzi più che mai responsabili dei loro atti, non potranno però essere chiamati a risponderne finchè si trovano in quella straordinaria ed eccezionale posizione.

Indi due conseguenze. La prima è, che il Consiglio dei ministri non dovrà esercitare gli uffici regî se non per quel tanto che risulti strettamente indispensabile anzi inevitabile; e dovranno riserbare al Reggente da eleggersi tutto ciò che può essere procrastinato senza pericolo. La seconda è, che questo stato precario deve aver termine con la massima sollecitudine; e perciò lo Statuto ordina che le Camere siano convocate entro il termine massimo di dieci giorni: *dans le terme de dix jours*, come si espresse nel suo testo francese (§ 10).

Se dunque le Camere si trovano riunite, è nello spirito delle cose che i Ministri, lungi dal poterle prorogare o chiudere o dal poter disciogliere quella elettiva, le invitino immediatamente alla elezione di cui trattasi: e se sono aggiornate, prorogate o chiuse, debbono riconvocarle senza il minimo indugio. Ove poi la Camera dei deputati si trovi sciolta e le elezioni siano ancora da compiere, crediamo implicito in questa disposizione statutaria l'ordine di revoca del decreto di scioglimento (§ 186).

Per l'elezione del Reggente la Costituzione belga determina che le due Camere si riuniscono in unica assemblea. Lo Statuto nostro nol dice, e perciò vale anche qui il principio costante del nostro diritto pubblico, per cui esse deliberano sempre separatamente (§ 79). L'elezione adunque dovrebbe esser fatta per voto concorrente ma separato delle due Camere, e il Consiglio dei ministri ne constaterrebbe il risultato.

Quanto all'eleggibilità del Reggente, lo Statuto, come si vede, non pone condizioni; e quindi non ve ne sarebbero altre se non quelle generali e comuni della cittadinanza, del sesso maschile, e della maggiore età.

In esplicazione poi di quanto abbiamo detto al § 214, affermiamo che nemmeno nel caso dell'articolo 15 le Camere abbiano alcun diritto di limitare come che sia le potestà del Reggente che esse eleggono: dappoichè le Camere dallo Statuto son chiamate solo ad eleggerlo, e limitare i poteri dell'individuo prescelto ammonterebbe a limitare i poteri stessi della Corona — il che in ipotesi può sempre farsi, ma obiettivamente, se ragioni intrinseche lo richiedono, non in rapporto a un dato individuo e nell'atto stesso in cui lo si onora della più alta fiducia pubblica.

§ 220. — Il Reggente eletto dalle Camere sarà un privato cittadino, il quale per la durata del suo ufficio esercita « in nome del Re » tutte le attribuzioni costituzionali della Corona e per conseguenza non può non essere irresponsabile degli atti suoi, così durante l'esercizio di quelle funzioni come dopo averle deposte. A lui, come ad ogni altro Reggente, sono riferibili anche le guarentigie di diritto penale, delle quali è cenno al § 91. E il Parlamento, secondo stimerà opportuno, gli assegnerà una sufficiente dotazione, non godendo egli di alcun appannaggio come il Reggente che sia Principe della Real Famiglia.

Sorge intanto anche qui la questione fatta ai §§ 216 e 218. Se nel corso della Reggenza elettiva un Principe parente del Re minorenni perviene all'età maggiore od acquista la fisica possibilità dell'alto ufficio, dovrà egli as-

sumere la Reggenza sostituendosi al cittadino eletto dalle due Camere? Anche qui, come pel caso della Regina-Madre, noi rispondiamo affermativamente: sia perchè la disposizione dell'articolo 13 si riferisce al solo caso dell'articolo 12 e non anche a quelli degli articoli consecutivi, sia perchè la reggenza elettiva ha un tale sapore repubblicano che non si può ammettere in paese monarchico se non pel tempo in cui non si possa in alcun modo evitare. Non è desiderabile, per fermo, una mutazione in così alto loco: ma il vantaggio di rientrare nell'ordine normale del sistema monarchico è tanto evidente, da ridurre a zero gli inconvenienti di un cambio nella persona del Reggente. Il brano di verbale del Consiglio di conferenza che già riferimmo nel § 217 ne attesta che in tal senso restrittivo debbasi interpretare l'articolo 15.

Il Reggente elettivo cessa dunque, o per morte, o per rinunzia, o per sopraggiunta impossibilità fisica, o pel sopraggiungere della maggiore età del Re, o pel sopraggiungere della maggiore età o della capacità di un Principe della Real Famiglia o della capacità della Regina-Madre.

Art. 16.

Le disposizioni precedenti relative alla Reggenza sono applicabili al caso in cui il Re maggiore si trovi nella impossibilità di regnare. Però se l'erede presuntivo del trono ha compiuto diciotto anni, egli sarà in tal caso di pien diritto il reggente.

SOMMARIO.

Reggenza pel Re maggiorenni.

§ 221. Fisica impossibilità di regnare. — § 222. A chi spetti dichiararla. — § 223. Come in questo caso devolvesi la Reggenza.

La Luogotenenza.

§ 224. Come sorge, e come fu esplicita presso di noi. — § 225. Considerazioni che si deducono dalla nostra pratica. — § 226. Casi propriamente detti di Luogotenenza.

Reggenza pel Re maggiorenni.

§ **221.** — Le disposizioni degli articoli 12-15 disciplinano la Reggenza che si renda necessaria per l'assunzione al trono di un Re minorenni. Ma la Reggenza si può rendere necessaria anche per un altro caso: quello in cui il Re, pur essendo maggiorenni, ascenda al trono o successivamente cada nella fisica impossibilità di regnare — ed a siffatta ipotesi lo Statuto provvede col presente articolo.

Che cosa sia la « fisica impossibilità di regnare » lo Statuto non dice, e per fermo non avrebbe potuto dire in guisa da comprendere tutti gli svariati casi e le infinite gradazioni possibili. Questo soltanto può determinarsi, che l'incapacità deriva, in ipotesi, o da cause intrinseche o da condizioni estrinseche. Esempi delle prime: una grave e

prolungata infermità che impedisca di attendere in veruna guisa alle funzioni regie; una grave e permanente imperfezione che abbia questo medesimo effetto assoluto, come il sordomutismo; un vizio di mente, che è poi il caso più ovvio nella storia. Esempî delle altre: la prigionia di guerra o la diuturna assenza dal regno, in guisa che il Re stesso non sia in grado, o non curi, di delegare ad altri il suo ufficio. Alla tragica morte di Re Umberto, la sera del 29 luglio 1900, l'augusto successore di lui trovavasi in alto mare, nè si sapeva ove avvertirlo, e quando egli avrebbe potuto fare ritorno; si accennò allora dai giornali, nel primo impeto della costernazione pubblica, all'opportunità d'istituire la Reggenza: ma non fu necessario, perchè il nuovo Re toccò il suolo della patria nel mattino del 31 luglio.

La legge francese del 30 agosto 1842 (§ 210) non trattava punto di questa ipotesi. La costituzione belga, altra ispiratrice del costituente piemontese, parlò in genere « di impossibilità » senz'alcuna qualificazione. Lo Statuto nostro, parlando della sola impossibilità « fisica » ha voluto dunque escludere ogni altro caso, che sarebbe d'impossibilità non fisica ma morale a continuare nell'altissimo ufficio. Scrittori autorevoli non rifuggono infatti dal configurare l'eventualità di tradimento; di evidente dispregio della costituzione, di rifiuto a giurare, di governo estremamente pernicioso, d'indegna condotta privata che offuschi l'onore del regnante e gli tolga affatto la pubblica stima⁽¹⁾. Ma queste supposizioni straordinarie, oltre all'essere gratuitamente ingiuriose per le dinastie, la cui lealtà immacolata è tradizionale e incrollabile come appunto in Italia, trascendono nel modo più compiuto dal campo giuridico, onde ben fanno le costituzioni a disinteressarsene. Nel campo giuridico la persona del Re è sacra ed inviolabile: il diritto che dichiara ciò, contraddirebbe a sè stesso, ove poi pretendesse organizzare una Reggenza che presume la sospensione o interdizione legale del Principe, scivolando

(1) Sono citati dal MORELLI, *Il Re*, pag. 361 e seg.

in una ibrida specie di monarchia soggetta alle censure del popolo e delle Camere. Non d'una semplice Reggenza, ma d'altri provvedimenti e rimedi si tratterebbe in quelle tristissime ipotesi: provvedimenti e rimedi che non si scrivono perchè non sono giuridici.

§ 222. — Ma anche ristretta l'impossibilità, come deve essere, alle sole cause fisiche, il determinare se esiste, e se esiste a tal punto da richiedere una Reggenza, costituisce una valutazione delicatissima, di puro carattere politico. Il che non è un male in sè stesso, giovando anzi allo Stato la maggiore libertà di determinazione che ne deriva in presenza degli svariati casi e gradi singoli; ma è un pericolo indubbio per le incertezze e i dispareri che una tale determinazione implica necessariamente. Entrano in linea di calcolo i criteri d'opportunità, le urgenze del Governo, le qualità del Reggente presuntivo, la volontà di lui che potrebbe essere contraria, i sentimenti della Real famiglia, le tendenze o impressioni dell'opinione pubblica, il sentire dei ministri che pei primi sono chiamati ad affrontare una situazione simile.

A chi dunque spetterà l'arduo giudizio? Lo Statuto noi dice: ma è certo che non può nè spettare al Re stesso, perciocchè allora verseremmo nell'ipotesi della volontaria delegazione dei regî poteri (§ 224), nè al Principe destinato ad assumere la Reggenza, perciocchè questi potrebbe obbedire all'interesse naturale ed umano di decidere secondo il proprio vantaggio. Comunemente si sostiene che il giudizio dovrebbe essere annunziato dalle Camere; non però in forma di legge (dovendosi dichiarare impedito il Re e non ancora essendovi un Reggente, mancherebbe la persona idonea a sanzionarla); ma in forma di una risoluzione votata separatamente negl'identici termini dalle due assemblee. A noi però la soluzione non sembra esatta, e probabilmente non a caso lo Statuto si astenne dall'indicarla. Qui infatti non si può argomentare dall'articolo 15, che noi vedemmo essere stato foggiato con estrema ripugnanza, per provvedere ad un caso ben definito, senza che si possa esten-

derlo con infondata interpretazione analogica. E se si argomenta dalla costituzione belga la quale in questo punto dovette essere tenuta presente dai padri del nostro Statuto, vedesi che nell'articolo 82, pure ordinando la convocazione delle Camere (perchè in Belgio il Reggente è sempre elettivo), determina che la convocazione abbia a farsi *dopo* che *i ministri* abbiano fatto constatare l'impossibilità del regnante. E se infine si argomenta dal caso dell'Inghilterra ove fu devoluto al Parlamento di decidere sulla pazzia di Giorgio III, non devesi dimenticare che in Inghilterra non esisteva allora nè oggi esiste una legge permanente che disciplini i casi e i modi della Reggenza.

Noi reputiamo che l'applicazione dell'articolo 16 debba farsi a cura e a responsabilità dei ministri. O che trattisi d'un periodo calmo, o che trattisi d'un periodo critico in cui tutto spinge a decidere con rapidità fulminea, in un regime libero nè l'impossibilità per vizio fisico sarebbe un evento improvviso, nè quella per lunga assenza o irreperibilità sarebbe un fatto ignoto all'opinione pubblica. E dove l'opinione pubblica impera ed ha a sua disposizione la stampa libera e il Parlamento, la responsabilità dei ministri può e deve bastare alle decisioni di questo genere. Ad iniziativa dei ministri, che sono ministri *del Re*, stretti, al Re per giuramento, il Principe designato dai vincoli del sangue, convenendo per sua parte nel giudizio dei ministri e perciò confermandone la convenienza e regolarità, assumerebbe la Reggenza; immediatamente adempirebbe la condizione di cui all'articolo 23; immediatamente pubblicherebbe un proclama controfirmata dai ministri, per annunziare al popolo i fatti compiuti. Solo ove mancassero affatto i Principi capaci e maggiorenni nella Real famiglia, dovendosi ricorrere alle Camere per l'elezione del Reggente (articolo 15) esse si troverebbero anche investite del diritto implicito di decidere se alla Reggenza debba addivenirsi. Ma pretendere che in ogni caso abbiassi a ricorrere al giudizio delle assemblee, quando lo Statuto avrebbe potuto dirlo e noi disse, sarebbe inasprire e prolungare senza ne-

cessità una situazione dolorosa, e proclamare nelle istituzioni monarchiche un vero e proprio interregno.

Cessando più tardi la fisica impossibilità del Re, questi riprenderebbe l'esercizio dei suoi poteri, e con ciò la Reggenza avrebbe termine senza alcuna speciale formalità, in analogia a quanto vedemmo sempre avvenire per la cessazione della Luogotenenza (§ 225). I ministri infatti continuano ad essere ministri *del Re* anche durante la Reggenza, perciocchè il Reggente medesimo non esercita le sue funzioni che « in nome del Re » e la loro responsabilità al paese e alle Camere può essere bastevole guarentigia che nè si affrettarebbe la cessazione della Reggenza prima dell'effettiva cessazione dell'incapacità regia, nè si ritarderebbe più del necessario.

§ 223. — In ordine a questo articolo, il verbale della seduta 17 febbraio del Consiglio di conferenza (§ 6, nota), contiene parole brevissime :

È stato ugualmente stabilito, con l'assenso del Re, che il caso di impossibilità fisica di regnare sarebbe regolato sulle stesse basi di quello della Reggenza.

Quindi la Reggenza per fisica impossibilità del Re maggiore — *du Roi quoique majeur*, dice il testo francese del nostro Statuto (§ 10) — si devolve con lo stesso ordine di quella per la minore età di lui; con l'unica variante, che se l'erede presuntivo del trono ha compiuto gli anni 18, egli è di pieno diritto il reggente. E per « erede presuntivo » non devesi intendere il solo figlio primogenito del Re, ma qualunque Principe più prossimo al trono, sia anche fratello o zio o nipote del Re.

Invero, se il Re, in luogo di essere semplicemente impossibilitato, venisse a mancare del tutto, il suo erede presuntivo, quando avesse già raggiunto la maggiore età fissata nell'articolo 11, si troverebbe nella piena capacità di assumere la Corona a tutti gli effetti: sarebbe quindi strano di non dare a lui la preferenza sopra ogni altro, allorchè trattasi dell'occupazione temporanea di quell'ufficio ch'egli

avrebbe dritto e capacità di assumere permanentemente. La stessa ragione che nell'ipotesi dell'articolo 12 fece fissare la devoluzione della Reggenza secondo la norme della successione al trono, indica e richiede questa opportuna riserva per il caso che ora ci occupa.

Cosicchè, dichiarata la fisica impossibilità del Re maggiorennne, la Reggenza devolvesi in primo luogo all'erede presuntivo, se ha compiuto gli anni 18 e se a sua volta è fisicamente capace; in secondo luogo, al Principe maggiorennne e capace, che sia più prossimo parente del Re, nell'ordine della successione al trono; in terzo luogo, alla Regina-Madre, se esiste e se è capace; in quarto ed ultimo luogo, alla persona designata dalle Camere.

La Regina consorte del Re impedito non vi avrebbe dunque mai dritto; e nemmeno le Camere la potrebbero presciogliere a tale ufficio nel caso d'assoluta mancanza di altri parenti, perciocchè nel nostro ordinamento statutale non è consentito alla donna d'assumere uffici politici.

Il dritto di preferenza all'erede presuntivo è tale, secondo la lettera dell'articolo 16 e lo spirito di tutta questa parte dello Statuto, che nell'ipotesi di cui ora ci occupiamo, non è mai applicabile a lui la disposizione dell'articolo 13. Vale a dire, che se per la minorità o l'incapacità dell'erede presuntivo la Reggenza è assunta da altri, giungendo quegli al diciottesimo anno od uscendo dalla incapacità fisica eventuale, la Reggenza dovrebbe trasferirsi a lui di pieno diritto, in sostituzione di colui o di colei che prima l'avesse assunta. Se così non fosse, non s'intenderebbe l'espressione « di pien dritto » che leggiamo in quest'articolo. E bene il Morelli ha rilevato che l'articolo 16 confermando e richiamando in tutto gli articoli 12-15, con la eccezione dell'ultimo capoverso non può riferirsi se non alla disposizione dell'articolo 13, e questa adunque vuolsi intendere modificata.

Qui si connette una curiosa questione. Se l'erede presuntivo all'età di 18 anni ha funzionato da reggente, dovrà egli, cessando da queste funzioni, ritornare nella condizione di minorennne fino a che non abbia compiuto, come Prin-

cipe, il ventunesimo anno? Gli scrittori sono concordi nel ritenere che l'esercizio della Reggenza debba costituire per l'erede presuntivo un caso d'emancipazione legale al pari del matrimonio. Invece gli articoli 11 e 12 dimostrano che non si può esercitare le funzioni regie se non si è maggiorenni, e quindi i Principali Reali sono chiamati alla Reggenza solo se di età maggiore; ma poichè il Principe ereditario vi è chiamato ai 18 anni, vuol dire che l'assunzione della Reggenza al pari dell'assunzione al trono è per lui causa di cessazione della minore età; e questa, una volta intervenuta, non potrebbe certo cadere più tardi nel nulla.

La Luogotenenza.

§ 224. — L'ipotesi contemplata in quest'articolo 16 è che il Re divenga fisicamente incapace senza ch'egli stesso abbia il tempo di prevedere la propria incapacità e di provvedere in conseguenza. Quindi è la legge quella che, indipendentemente dal concorso della volontà di lui, determina chi lo debba surrogare nell'esercizio dell'intero ufficio regio.

Può però anche avvenire che il Re, mentre si trova nella piena capacità di regnare, avverta l'imminenza d'un impedimento all'esercizio del proprio potere, e quindi, con valutazione discrezionale e sotto la responsabilità dei ministri, provveda egli stesso ad istituire un temporaneo suo rappresentante. Così, nel caso ch'egli giaccia infermo e la malattia si aggravi o si prolunghi; o che debba allontanarsi dallo Stato; o che stia per recarsi ad affrontare le preoccupazioni e i pericoli d'una guerra.

Di cotesta specie di Reggenza spontaneamente istituita dal Monarca, si hanno precedenti assai numerosi; nè solo negli antichi tempi, quando erano più frequenti e più lunghe le guerre e assai meno rapide le comunicazioni fra il Re lontano e i suoi popoli, ma anche nei tempi nostri; e varie costituzioni la prevedono in espressi termini. Non così il nostro Statuto: per la qual cosa fu sostenuto che presso

di noi un simile provvedimento non è costituzionale, anche per la considerazione che le competenze sono di ordine pubblico e vige per esse il principio *delegatus delegare non potest*.

Ma il fatto è, che malgrado il silenzio dello Statuto, le necessità delle cose hanno addotto codesta specie di Reggenza anche nel nostro paese; ed anzi vi ha ricevuto il nome specifico di « Luogotenenza ». Sette volte finora ne fu fatto esperimento.

Con R. decreto 28 marzo 1848, n. 686, pochissimi giorni dopo l'emanazione dello Statuto e perciò in autentica interpretazione di esso, il Re Carlo Alberto, dovendosi recare alla guerra sui piani lombardi, nominava a suo Luogotenente Generale il principe Eugenio di Savoia Carignano. E con altro decreto 11 agosto, n. 772, datato da Vigevano, il Re determinava che l'autorità delegata al principe Eugenio « abbia a continuare sino a nuovo nostro provvedimento ». Dalla fine di marzo, pertanto, il principe Eugenio firmò tutti gli atti di Governo, e la firma del Re Carlo Alberto non ricomparve definitivamente che in data 16 settembre.

Con R. decreto 13 marzo 1849, n. 885, il Re Carlo Alberto, recandosi di nuovo alla guerra d'indipendenza, lasciava a Luogotenente Generale lo stesso principe Eugenio; ma la firma reale fu tenuta da questi per brevi giorni, chè nel 25 dello stesso mese ascendeva al trono il Re Vittorio Emanuele II, i cui primi decreti nella « Raccolta » portano la data del 29 marzo.

Con R. decreto 21 maggio 1849, n. 908, il Re Vittorio Emanuele, colpito da grave infermità, chiamava a Luogotenente Generale il proprio fratello Ferdinando duca di Genova; riprendendo poi la firma il successivo 30 giugno.

Con R. decreto 19 novembre 1855, n. 1180, il Re dovendosi recare a Parigi e a Londra, nominava Luogotenente Generale il ripetuto principe di Carignano, riprendendo la firma il 14 dicembre.

Con R. decreto 26 aprile 1859, n. 3347, si ebbe una nuova luogotenenza del principe di Carignano, assentandosi

il Re per la nuova guerra d'indipendenza; e la firma di Vittorio Emanuele non ricomparve sugli atti di Governo che il 24 luglio consecutivo.

Con R. decreto 29 settembre 1860, n. 4322, si ebbe un nuovo caso di Luogotenenza del principe Eugenio, per la discesa del Re nelle provincie del mezzogiorno; e il Re riasunse la firma col gennaio del 1861.

Finalmente, con R. decreto 20 giugno 1866, n. 2978, muovendo il Re in guerra contro l'Austria, istituì ancora a Luogotenente Generale il vecchio principe Carignano; nè riprese la firma che il giorno 24 ottobre.

§ 225. — A parecchie osservazioni invitano codesti precedenti.

Innanzi tutto, essi mostrano che i motivi per cui si addivenne alla Luogotenenza furono partenze del Re per la guerra, infermità, assenza dal Regno. Più tardi, però, in occasione di altra grave infermità del Monarca nel 1869, non si stimò di ricorrere a Luogotenenza, nè vi si ricorse posteriormente in occasione di viaggi del Re all'estero.

Essi mostrano, in secondo luogo, che nel prescegliere la persona del Luogotenente fu sempre seguito l'ordine normale stabilito per la Reggenza. Infatti nei due primi casi assentavansi dalla capitale, insieme al Re, anche i suoi due figli; e non rimanendo che principesse e fanciulli, doveva appunto il principe Eugenio ricevere il deposito delle funzioni regie. Nel terzo caso, essendovi un fratello del Re, la luogotenenza fu affidata a lui, e non al principe Eugenio, così portando la designazione naturale secondo i vincoli del sangue. Nei casi del 1855, 1859 e 1860, essendo morto il duca di Genova, fratello del Re, ed essendo ancora minorenni i figli del Re, l'ordine naturale designava di nuovo il principe Eugenio. Infine nel 1866 era bensì divenuto maggiorenne il Principe Ereditario, ma egli, e con lui il fratello, accompagnò il Re al campo, e rimanendo solo un nipote ancora minorenne, il principe Eugenio era tuttavia il natural designato.

Dunque l'esperienza nostra non giova a coloro i quali

sostengono che la Luogotenenza, essendo libera istituzione regia, può essere affidata a chiunque il Re prescelga, senza riguardo necessario alla parentela ed al grado di essa.

Quanto alla forma, rimane stabilito che la Luogotenenza è istituita non per legge, ma per Decreto Reale con la controfirma di tutti i ministri, e correttamente il Decreto Reale fu sempre annunziato e letto dai ministri alle due Camere, in guisa che il provvedimento regio, come ogni altro atto della Corona, rimase coperto dalla responsabilità ministeriale.

In ordine ai poteri del Luogotenente Generale, è opportuno riferire nella sua integrità la parte dispositiva del citato decreto 28 marzo 1848, il primo della serie:

Il principe Eugenio di Savoia Carignano è nominato a Nostro Luogotenente Generale durante la prossima nostra assenza degli Stati Nostri.

Egli provvederà in nome Nostro, sulla relazione dei Ministri responsabili, negli affari correnti e nelle cause d'urgenza, firmando i Reali decreti i quali saranno contrassegnati e vidimati nelle solite forme.

Gli altri affari continueranno ad esserci rassegnati dai rispettivi Ministri.

Questa formola fu sostanzialmente ripetuta in tutti gli altri casi consecutivi, ma nel 1860 vi fu aggiunto:

Egli disporrà a che ci sieno rassegnati gli affari di grave importanza.

Indi emerge che i poteri del Luogotenente si estendono bensì a tutto lo Stato come quelli del Reggente, ma a differenza di quelli del Reggente sono limitati secondo il libero criterio della Corona. Infatti, nel caso della Luogotenenza non abbiamo, come nel caso della Reggenza, un Re incapace, un Re esistente solo di nome o persino inesistente (quando il Re è concepito e non nato); bensì il Re impedito, che volontariamente istituisce un rappresentante, un delegato, un mandatario. Quindi nulla vieta che il Re si riserbi la parte più delicata o quella che richiede meno urgenti risoluzioni; e nulla vieta che anche nel corso della Luogotenenza il Re medesimo continui ad emettere decreti ed esercitare qualunque atto del suo ufficio. Memorable, ad esempio, è il decreto di Carlo Al-

berto sulla bandiera tricolore, ch'egli emanò dal campo di Volta l'11 aprile 1848, mentre la Luogotenenza già funzionava a Torino. Indi una conferma al principio che esamineremo a suo luogo, e per cui durante le assenze del Re lo segue in ogni caso qualche ministro responsabile.

Il Luogotenente Generale entra nell'esercizio delle funzioni affidategli, a quanto consta, senza la solennità del giuramento, che pel Reggente è stabilita nell'art. 23 dello Statuto. Esercitando larga parte degli uffici regii con lo stesso potere discrezionale del Re (sebbene entro i limiti del mandato affidatogli) e sotto la responsabilità dei ministri costituzionali, anche il Luogotenente Generale dev'essere tenuto irresponsabile degli atti del Governo; non però verso il Re, che lo ha istituito e può revocarlo. Ma le maggiori guarentigie penali del Reggente, che riferimmo al § 91, non sono a lui applicabili, perciocchè il codice nol dice, e non si può quindi interpretare estensivamente.

Gli atti di Governo durante la Luogotenenza erano intestati come segue: « Eugenio, Principe di Savoia-Carignano, Luogotenente Generale di Sua Maestà »; si aprivano con la formola « in virtù dell'autorità che ci è delegata » e il Principe Luogotenente vi apponeva la sua firma come fa il Re. Solo nella Luogotenenza del Duca di Genova i decreti furono in tutto redatti come se avesse dovuto firmarli il Re, e il Luogotenente generale sottoscriveva « Per Sua Maestà, Ferdinando di Savoia ». In ogni caso, seguiva sempre la controfirma dei ministri responsabili.

Da ultimo, la cessazione della Luogotenenza è sempre avvenuta senza alcuna formalità nè di Decreto Regio nè di comunicazione ufficiale alle Camere, ma col semplice ritorno del Monarca alla trattazione degli affari.

§ 226. — La Luogotenenza, al pari della Reggenza, si estende per tutto lo Stato. Non fu dunque vera Luogotenenza, benchè designata impropriamente con codesto nome, la missione del Principe Eugenio di Savoia-Carignano a governare le provincie Toscane (Regio decreto 23 marzo 1860) indi le provincie Napoletane (R. decreto

7 gennaio 1861), quella del Farini nelle stesse provincie Napoletane (R. decreto 6 novembre 1860), quella del senatore Cordero di Montezemolo a governare le provincie Siciliane (Regio decreto 2 dicembre 1860), quella del generale Lamarmora a Roma (R. decreto 9 ottobre 1870).

In realtà qui trattavasi di pura nomina a Commissarii Straordinarii con gli amplissimi poteri richiesti dalle circostanze, al momento in cui vaste regioni si riunivano alla patria: non erano delegazioni del potere regio per tutto lo Stato, ma istituzioni di Governatori Generali per determinate parti dello Stato medesimo: e perciò i prescelti non sempre furono Principi Reali, come nel caso della vera Luogotenenza.

Art. 17.

La Regina-madre è tutrice del Re finchè egli abbia compiuta l'età di sette anni; da questo punto la tutela passa al Reggente.

SOMMARIO.

Tutela del Re.

§ 227. Ragioni di quest'articolo.

Tutela del Re.

§ 227. — Quando il Re è minorenni, sono due le necessità alle quali si deve provvedere: da una parte, alla Reggenza dell'ufficio regio, dall'altra alla cura della persona stessa di lui. Dalla Reggenza, di cui si occupano gli articoli precedenti, va dunque distinta la tutela; e questa fa obbietto del presente articolo.

Il principio delle antiche legislazioni, quando lo Stato consideravasi come proprietà del monarca, era che la reggenza fosse subordinata alla tutela; il principio delle costituzioni moderne, è che la tutela debba subordinarsi alla Reggenza. E come il Reggente è d'ordinario l'erede presuntivo della Corona, prudenza vuole che nel caso del Re fanciullo non si affidi a lui la cura di quella debole esistenza che forma l'unico ostacolo alla di lui assunzione al trono. Pel Re fanciullo, adunque, la tutela si suole distinguere dalla Reggenza — semprechè vi sia la madre del Re, la quale saprà meglio guardarlo.

La legge francese del 30 agosto 1842 (§ 210) disponeva col suo articolo sesto ed ultimo:

La guardia e la tutela del Re minorenni appartiene alla Regina o principessa sua madre, che non sia rimaritata; e in suo difetto alla Regina o principessa sua avola paterna, egualmente non rimaritata.

I padri della nostra costituzione si occuparono di questo punto nella seduta 17 febbraio del Consiglio di conferenza (§ 6, nota), certo avendo sott'occhi la legge francese: e nel verbale troviamo le seguenti considerazioni, subito dopo l'affermazione che la Reggenza spetta al più prossimo parente maschio maggiore: .

Nondimeno eravi luogo a determinare se la madre non sarebbe tutrice, a termini della legge (comune); ma si è osservato che questo sarebbe un caso eccezionale, e non conveniva di lasciare la tutela separata dalla Reggenza. Essendo parso tuttavia non conveniente di togliere tutta la guardia alla madre, si è proposto di lasciare ad essa la tutela del suo figliuolo sino all'età di sette anni, perocchè sino a quel punto la tutela non avrebbe nulla di comune con gli interessi dello Stato; ma che dopo quella età essa passerebbe al Reggente.... Sua Maestà approvò la proposizione dei ministri.

Il Des Ambrois poi nelle sue Memorie ⁽¹⁾ attesta che il limite di sette anni fu voluto, piuttosto che accettato, dal Re Carlo Alberto: il-quale osservava che attesa la posizione geografica del piccolo Piemonte fra i due potenti Stati di Francia e d'Austria, nel caso che la madre del Re appartenesse per nascita appunto all'una o all'altra di quelle due Corti, non sarebbe stato cauto il lasciarle per un tempo più lungo l'educazione del piccolo monarca.

In tal guisa erano conciliati i diritti della maternità con le necessità dello Stato: poichè da una parte l'educazione del Re interessa troppo la cosa pubblica per potersi abbandonare interamente alla madre, la quale d'ordinario è principessa straniera; d'altra parte, sarebbe troppo dura sentenza il sottrarre alle dirette cure materne il fanciullo nella sua più tenera età.

Nel diritto francese distinguevasi, come abbiamo veduto, la *guardia* e la *tutela* del Re minore: quella voleva significare l'educazione del giovinetto, questa la gestione dei suoi interessi domestici. Il nostro Statuto parlò solo di tutela, disgiungendola dalla Reggenza solo se esiste la madre ed è capace, e solo sino ai 7 anni.

La madre però non ha mai la patria potestà sul proprio

(1) *Notes et souvenirs*. Bologna, 1901, pag. 17.

figlio che cinge corona: perchè all'epoca della formazione dello Statuto le leggi civili sarde non riconoscevano la patria potestà alle madri vedove, e quest'articolo 17 non contenne, come avrebbe potuto, una deroga a tale principio.

È stato sostenuto, che allorquando il Re minorenni sia figlio non del Re precedente, ma di un semplice Principe, la tutela non spetti in alcun modo alla di lui madre, non essendo essa « Regina ». La legge francese — osservasi — ben prevede il duplice caso, ed espressamente chiamò alla tutela la madre, fosse regina o semplice principessa; lo Statuto nostro, pur avendo a modello quella legge, non parlò che della « Regina-madre ». Noi pensiamo che la contraria opinione debba essere considerata come più esatta, dopochè ci è dato conoscere nel loro testo integrale e genuino i verbali del Consiglio di conferenza onde uscì lo Statuto. Ora, in quei verbali, come testè si è veduto, si parla di « madre » in genere, e si dichiara « non conveniente » il negare a lei la tutela del « suo » figliuolo, e si rileva che fino ai sette anni la tutela non ha « nulla di comune con gli interessi dello Stato » — anche perchè non implica nemmeno la patria potestà — e tutto questo vale indipendentemente dall'essere la madre, o non essere, consorte del Re precedente. L'idea che qui campeggia, è di rispettare i vincoli più intimi del sangue, gli affetti umani più puri: e se parve crudeltà il togliere un bimbo alle cure della genitrice allorquando essa è anche Regina, non sarebbe cotesta una minor crudeltà quando la genitrice fosse una semplice principessa. Ben vero che lo Statuto nostro s'ispirò alla legge francese; ma quando vediamo ch'esso lasciò fuori l'avola, che non escluse espressamente la madre rimaritata, che introdusse il limite di sette anni mentre la legge francese abbandonava la tutela alla madre per tutta quanta la minorità del monarca, nulla si oppone a ritenere che l'espressione « Regina-madre » non fu intenzionale: tanto più se si pensi che la stessa madre e tutrice del Re — principessa o Regina — sarebbe pur sempre subordinata all'autorità del Principe Reggente come capo della Real Famiglia (§ 252).

Art. 18.

I diritti spettanti alla podestà civile in materia beneficiaria, o concernenti all'esecuzione delle provvisioni d'ogni natura provenienti dall'estero, saranno esercitati dal Re.

SOMMARIO.

Diritti dello Stato verso la Chiesa Cattolica.

§ 228. Origine storica di questo articolo. — § 229. La materia beneficiaria. — § 230. Il *placet* e l'*exequatur*. — § 231. Diritti concessi al Re da questo articolo. — § 232. L'*exequatur* pei consoli esteri.

Diritti dello Stato verso la Chiesa Cattolica.

§ 228. — Secondo il diritto pubblico vigente in tutti i paesi cattolici nel periodo dell'*armonia* fra lo Stato e la Chiesa (§ 30), competevano alla potestà civile due sorta di diritti verso quest'ultima. Da una parte, i frutti dei benefizi ecclesiastici nel tempo di lor vacanza costituivano una « regalia » — e vuol dire una proprietà dello Stato — onde il Sovrano godeva dappertutto, sebbene con varietà di misura e di forma, dell'autorità di assumere il possesso dei detti benefizii per amministrarne e incamerarne i proventi allorchè mancava il loro investito, e quindi anche dell'autorità d'invigilare che gl'investiti non abusassero della loro posizione per danneggiare la consistenza dei rispettivi benefizii. Dall'altra, le bolle di nomina ai diversi benefizii, e in genere i provvedimenti delle autorità ecclesiastiche, erano soggetti all'approvazione del potere civile, nel duplice intento di mantenere integra la regalia sui benefizii, e di guarentirsi contro eventuali pericoli che dalla esecuzione di quei provvedimenti potessero derivare all'ordine pubblico e alla politica. L'approvazione della potestà

civile, se trattavasi di nomine o provvisioni emananti dai vescovi, era detta *placet*; se di nomine o provvisioni emananti dal Sommo Pontefice, era detta *exequatur*.

Anche in Piemonte i Concordati avevano riconosciuta al Sovrano e disciplinata la regalia in materia beneficiaria; mentre quelli in particolare del 24 marzo 1727 e del 6 gennaio 1742 avevano riconosciuto e regolato il sovrano dritto di *exequatur* delle « provvisioni provenienti dall'estero » ossia delle bolle emananti dalla Santa Sede, in contrapposto alle provvisioni emananti dagli Arcivescovi e Vescovi dello Stato medesimo. Senonchè, a termini di antiche disposizioni interne il diritto d'*exequatur* nel Regno Sardo esercitavasi dall'Ordine Giudiziario: le bolle, cioè, si dovevano dagli interessati presentare al Senato ossia alla Corte d'Appello della rispettiva giurisdizione; e la Corte, udite le conclusioni dell'Avvocato Generale, concedeva o ricusava l'assenso devoluto alla potestà laica. Ciò si rileva dal capoverso dell'articolo 2 del Codice civile sardo del 1837 che noi abbiamo riferito nel § 34. Ora, l'introduzione del sistema costituzionale rappresentativo fece avvertire la necessità d'innovare su questo punto. I poteri dello Stato si venivano a specializzare e a distinguere; il Giudiziario acquistando la piena autonomia a cui ha diritto, rientrava nella sua sfera propria; e la valutazione sulle qualità politiche delle persone investite dei benefizii o sulle probabili conseguenze civili delle provvisioni decretate dalle autorità della Chiesa, non poteva più rimanere affidata ai giudici. Essa dunque doveva passare all'Esecutivo, in quel momento in cui l'Esecutivo organizzavasi nelle mani di ministri responsabili di ogni cosa alle Camere; e fu perciò inserito nello Statuto questo articolo 18, il quale non ha precedenti nei modelli di Francia o del Belgio, nè imitazioni o corrispondenze nelle costituzioni contemporaneamente emanate negli altri paesi della penisola. Leggiamo nel verbale della seduta 2 marzo del Consiglio di conferenza (§ 6, nota):

Il Ministro dell'interno (Borelli)..... spiegando a mano a mano i motivi delle varie modificazioni che un esame più approfondito della materia ha suggerito d'introdurre (nel testo definitivo dello Statuto), riferisce che

l'articolo dichiarante che « i diritti i quali appartengono all'autorità civile in materia di beneficii o che concernono l'esecuzione di qualsiasi provvisione proveniente dall'estero sarebbero esercitati dal Re » era stato aggiunto *per avocare all'autorità reale il diritto di dare gli Exequatur*; perciocchè i Senati attualmente, come magistrati puramente giudiziari non potendo più esercitare queste attribuzioni, ciò doveva rientrare necessariamente nel diritto comune.

Nè si tardò a mettere la legislazione in armonia col principio affermato nell'articolo 18; e il Re Carlo Alberto emanava dal quartier generale di Volta il R. decreto 25 aprile 1848, n. 715, di cui è opportuno riferire il testo, a conferma di quanto ora abbiamo ricordato:

Visto l'articolo 18 dello Statuto fondamentale;

Ritenuto che pel nuovo ordine di cose stabilito, *cessa* presso i *magistrati d'appello* l'ingerenza che era ad essi affidata riguardo alle concessioni dell'*Exequatur* alle Provvisioni di Roma, e delle dispense dal disposto dal paragrafo *Collegiis* ⁽¹⁾ delle antiche costituzioni di Milano;

Volendo Noi provvedere a determinare le norme da seguirsi d'ora innanzi in ordine a tali oggetti;

Sulla proposizione, ecc. abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

Art. 1. — Le Provvisioni di Roma: che a termini dei concordati e degli usi vigenti debbono, prima d'essere mandate ad effetto, munirsi di *Exequatur*, continueranno a presentarsi ai rispettivi Avvocati Generali dei varii Magistrati d'appello.

Art. 2. — Gli *Avvocati Generali* esamineranno le dette Provvisioni, ed accompagnate dal loro *parere* le trasmetteranno direttamente al *Ministero degli Affari Ecclesiastici e di Grazia e Giustizia*.

Art. 3. — Il Ministero comunicherà il tutto al *Consiglio di Stato*, che ne farà disamina ed emetterà le relative sue deliberazioni.

Art. 4. — Quindi il Ministero stesso ne farà *relazione* a Noi, e proporrà occorrendo l'opportuno *decreto di Exequatur*.

Art. 5. — Trattandosi di Provvisioni che debbano avere esecuzione nelle provincie smembrate dall'antico ducato di Milano, tali Provvisioni continueranno ad essere presentate all'Ufficio dell'*Economato generale*, dal quale verranno fatte passare all'*Avvocato generale*, che le trasmetterà col suo parere al *Ministero* acciò vi provveda nei modi accennati nei precedenti articoli 3 e 4.

Art. 6. — Le stesse norme prescritte coi precedenti articoli 1, 2, 3 e 4 si seguiranno pel corso delle domande di dispensa dal disposto del paragrafo *Collegiis*.

(1) Questo paragrafo imponeva alcune restrizioni all'acquisto di beni stabili da parte degli enti ecclesiastici.

§ 229. — Facile è il vedere che l'articolo 18, sebbene ideato al solo ed unico scopo transitorio del passaggio di competenza che testè abbiamo delineato, contiene in sè due distinte affermazioni: conferma dei diritti della potestà civile in materia beneficiaria, conferma dei diritti della potestà civile di fronte all'esecuzione delle provvisioni emananti dal Sommo Pontefice. Quella medesima ragion dei tempi che dettava l'articolo 1, il capoverso dell'articolo 28 e il n. 1 dell'articolo 33 coi quali rendevasi omaggio alla supremazia della Chiesa cattolica, dettava anche in questo articolo 18 la riaffermazione delle guarentigie che lo Stato avea guadagnate nel corso dei secoli verso la Chiesa medesima. Indi il parallelo svolgimento della legislazione dapprima piemontese e poscia italiana per quelle due vie, cioè in ordine alla materia beneficiaria e in ordine alla preventiva approvazione delle provvisioni ecclesiastiche. Esaminiamo brevemente l'una e l'altra.

La regalia dei benefizi vacanti, che trae la sua ragion d'essere non solo da scopi fiscali, ma dal concetto dei diritti dello Stato a tutela del patrimonio ecclesiastico ed a soccorso del clero povero e benemerito, continuò sotto le vecchie discipline fin quando non ebbe termine il Regno di Sardegna; ma nel 1860, incominciate le annessioni, si avvertì via via la necessità di ridurre a regole uniformi le disposizioni varie che in siffatta materia vigevano nelle diverse parti della penisola. Il R. decreto 24 settembre 1860, n. 4314, seguito dal regolamento 16 gennaio 1861, n. 4608, riordinò alla dipendenza del ministro guardasigilli gli Economi dei benefizi vacanti nelle antiche provincie. Dipoi nelle provincie napoletane coi decreti 17 febbraio ed 8 dicembre 1861, nn. 256 e 373, e nella Sicilia coi decreti 8 giugno 1862, n. 625, e 23 dicembre 1860, n. 2717, furono pubblicati distinti regolamenti i quali non solo mantenevano efficacia (come nelle altre regioni) alle antiche norme, ma contenevano anche speciali disposizioni in armonia con la polizia ecclesiastica vigente in quelle provincie e coi particolari istituti che vi esistevano. Ma il desiderio e il bisogno di unificare le varie discipline, fu sempre vi-

vamente sentito: perocchè diverse erano le norme, secondo le diverse regioni, con cui erano ripartite le rendite fra i cessati ed i nuovi investiti e l'Economato negli anni di promiscuo godimento — difformi le disposizioni circa il carico delle spese per gli atti necessari a prendere o a dare il possesso dei benefizî — speciale alla sola Toscana l'obbligo dei beneficiati di prestare cauzione a garanzia della conservazione dei beni dell'Ente — dubbio se l'autorità civile potesse ordinare il sequestro delle temporalità beneficarie, oltrechè per irregolarità nell'amministrazione, anche per cattiva condotta morale o politica dell'investito — vario il premio di esazione dovuto ai subeconomi — vario l'ordinamento amministrativo dei diversi uffizi. Era quindi necessario di addivenire all'unificazione dei criteri e delle regole, il che si è potuto compiere finalmente (dopo il R. decreto 26 novembre 1874, non pubblicato nella Raccolta ufficiale, che approvò il regolamento per la contabilità degli Economati, il R. decreto 8 novembre 1877, n. 4182, che diede loro un nuovo assetto organico, e il R. decreto 19 ottobre 1895, n. 586, sull'autorizzazione governativa per gli atti e contratti d'alienazione di beni mobili o immobili), col regolamento approvato dal R. decreto 2 marzo 1899, n. 64, di cui ecco i principali articoli:

Art. 1. — Il regio diritto di *possesso* e di *amministrazione* dei benefici vacanti, e di quelli sottoposti a *sequestro* per misura di *conservazione* o di *repressione*, e la *vigilanza* sui benefici pieni, qualunque sia la loro natura, — sono esercitati in tutto il Regno secondo le norme contenute in questo regolamento, sotto la dipendenza e direzione del Ministro di grazia e giustizia e dei culti.

Art. 2. — Nulla è innovato quanto ai benefici della *città di Roma* e delle *sedî suburbicarie*, e circa le speciali discipline in vigore in alcuni territori delle diocesi di *Aosta*, *Pinerolo* e *Susa*.

Art. 3. — L'esercizio di tale regio diritto è affidato agli *economi generali* che hanno sede nelle città di *Bologna*, *Milano*, *Napoli*, *Palermo*, *Torino* e *Venezia*, ed adempiono al loro ufficio direttamente o per mezzo di subeconomi.

È mantenuta per ciascun Economato generale la circoscrizione attuale.

Art. 7. — Oltre che sui benefici pieni, di cui è cenno nell'articolo 1°, ciascun *Economato* continuerà ad esercitare la sua *vigilanza* sulle amministrazioni delle *chiese* e degli *istituti*, che in ciascuna regione vi sono soggetti, e seguirà ad avere altresì le *ingerenze* che ad esso risultano conferite da disposizioni anteriori, attualmente in vigore, sopra i *beni* e le *rendite* di

legati e di *aziende speciali*, che con varie denominazioni si trovano nel proprio distretto economale.

Art. 10. — L'*avanzo netto* dell'amministrazione dei benefici vacanti sarà tenuto a disposizione del *Ministro di grazia, giustizia e dei culti*, e servirà a concedere un equo sussidio ai *nuovi investiti*; a sovvenire i *parroci* ed i *preti poveri*; a concorrere nelle spese pei *restauri* delle chiese, degli *episcopi* e delle *canoniche*; a compiere *opere di carità*.

Ove però si tratti di assegni continuativi o di concessioni di straordinaria importanza, sarà provocata l'*approvazione sovrana*.

Art. 11. — Gli *economi generali* sono autorizzati a far eseguire nelle proprietà dei *benefici vacanti* le *riparazioni urgenti* che non importino somma maggiore di lire *trecento*, quando possano provvedervi con le *rendite del beneficio*...

Art. 12. — Avranno inoltre gli *economi generali* facoltà di concedere, sulla proposta dei *subeconomi*, *sussidi* per *restauri* fino a lire 300, quando i lavori risultino necessari da perizia compilata o riveduta da un ufficio tecnico governativo, e riguardino *chiese cattedrali* o *parrocchiali*, *episcopi* o *canoniche*.

A tale scopo sarà ogni anno iscritta una somma nei *bilanci degli economati generali*, la quale non potrà, per verun motivo, essere aumentata nel corso dell'esercizio finanziario.

Art. 14. — I *subeconomi* rendono conto della loro gestione agli *economi generali* e questi al *Ministero di grazia e giustizia e dei culti* nei modi e con le forme stabilite dal regolamento per la contabilità degli *economati generali*, approvato col regio decreto del 26 novembre 1874.

Art. 16. — La vigilanza attribuita sui benefici pieni e sopra tutte le istituzioni di natura ecclesiastica, ha per oggetto la *conservazione del patrimonio ecclesiastico* e l'*osservanza delle leggi dello Stato* e delle *norme speciali* che regolano la materia.

È ufficio quindi di ogni economo generale di vigilare, che dai titolari non si commettano *malversazioni*, *danni* od *irregolarità*, e di promuovere, occorrendo, gli opportuni provvedimenti.

Art. 18. — *Ogni titolare di beneficio* ed *ogni rappresentante di chiese o di istituzioni ecclesiastiche*, dovrà, fra i trenta giorni dopo conchiuso l'*affitto* di un fondo qualsiasi del beneficio o dell'ente ecclesiastico, *darne conoscenza* all'economo generale direttamente o per mezzo del subeconomo, manifestando la durata ed il corrispettivo della locazione e comunicando copia dell'istrumento in carta libera.

L'economo generale esaminerà se nel contratto siano state osservate le leggi e i regolamenti in vigore, ed ove trovi qualche irregolarità *darà* o *provocherà* le disposizioni opportune.

In ogni caso i contratti stipulati in contravvenzione alle leggi ed ai regolamenti non avranno alcuna efficacia per l'Economato od il nuovo investito.

Art. 19. — Ove all'economo generale risulti della *cattiva amministrazione* del patrimonio di un beneficio o di altra istituzione ecclesiastica per inettezza, negligenza o colpa del titolare o dell'amministratore, ne farà *rappporto al Ministro di grazia giustizia e dei culti*, il quale potrà disporre che al titolare od amministratore si aggiunga, come *coadiutore*, il subeco-

nomo od altra persona, salvo ad autorizzare il *sequestro del patrimonio dell'ente* ove ciò sia necessario.

In questi casi, soddisfatti i pesi, il sopravanzo netto dovrà essere consegnato al titolare del beneficio o rappresentante della Chiesa.

Art. 21. — Ove si tratti di *alienazione* di un fondo o di una rendita appartenente al beneficio o all'ente ecclesiastico, o di altro *atto e contratto eccedente la semplice amministrazione*, e per cui è necessaria l'autorizzazione governativa, il relativo progetto dovrà essere dal titolare o dall'amministratore sottoposto all'esame dell'*economista generale*, e da questi trasmesso, col suo parere, al *procuratore generale del Re* per gli ulteriori provvedimenti, ai termini del regio decreto del 19 ottobre 1893, n. 586.

L'economista generale provvederà all'esecuzione del decreto, che gli sarà comunicato, e prenderà nota nei suoi registri dell'atto che verrà stipulato.

Art. 22. — L'*amministrazione* dei benefici *vacanti* o sottoposti a *sequestro*, e delle istituzioni di cui è cenno all'articolo 7, sarà *concentrata* presso l'Economato generale nel cui distretto i benefici o le istituzioni si trovano.

Tale amministrazione sarà tenuta o direttamente, o per mezzo dei subeconomi, in conformità delle norme sancite in questo regolamento e delle istruzioni del Ministro di grazia e giustizia e dei culti.

Art. 23. — Allorchè avvenga la *vacanza di un beneficio*, il pretore, il sindaco, il ricevitore del registro, i notai ed ogni pubblico funzionario che per ragione del proprio ufficio ne sia venuto a conoscenza, dovranno farne *denuncia* all'Economato generale, direttamente o per mezzo del subecono-
del luogo.

Uguale obbligo avranno i detti funzionari se vengano a cognizione che il *possesso di un beneficio* sia stato assunto *senza essersi ottenuto il regio placet od il regio exequatur*.

Art. 24. — L'economista generale, in qualunque modo abbia avuto notizia della *vacanza di un beneficio*, assumerà o disporrà che sia sollecitamente assunto il *possesso e l'amministrazione delle temporalità annesse*; e laddove incontri resistenza od opposizione, potrà invocare l'appoggio del procuratore del Re o del pretore.

Art. 25. — L'economista generale dovrà *invigilare* affinchè nessun beneficiato entri in possesso delle temporalità vacanti senza *prima averne ottenuta regolare consegna*, in seguito alla *presentazione del regio exequatur, o del regio placet*.

Art. 26. — Quando concorrano speciali ragioni, potrà l'economista generale, con l'assenso del Ministro, *avocare*, al suo ufficio l'*amministrazione delle Mense Vescovili vacanti*, od affidarla a speciali delegati.

Art. 28. — *Nel prendere possesso delle temporalità beneficiarie*, dovrà compilarsi un particolareggiato *elenco dei beni*, accertando, ove occorra, anche con *perizia*, lo stato in cui si trovano e facendo l'inventario degli arredi sacri, delle suppellettili e delle scritture...

Art. 29. — Se risultino *danni*, dei quali debbono rispondere il cessato titolare del beneficio od i suoi eredi, ne sarà dato loro avviso con l'assegnazione di un termine per fare eseguire le riparazioni o pagarne l'importo.

Scorso infruttuosamente l'assegnato termine, l'economista generale, o per esso il subecono-
mo procederà *giudiziarmente*, chiedendo, ove occorra, il

sequestro conservativo sugli effetti mobili dei debitori, o delle somme loro dovute a norma dell'articolo 924 del Codice di procedura civile.

Art. 30. — *Contemporaneamente all'atto di presa di possesso* sarà compilato l'*elenco delle rendite da esigere*. Risultando che il cessato investito del beneficio abbia ricevuto anticipazioni di fitto o di altre annualità, ne sarà fatta menzione nell'elenco, con riserva delle ragioni dell'amministrazione pel rimborso o risarcimento verso il titolare stesso, gli eredi o i terzi debitori.

Art. 35. — Allorchè il beneficio vacante sarà stato *provvisto*, l'economista generale si farà presentare dal nuovo investito copia autentica del decreto di regio *exequatur* o di regio *placet*, secondo i casi, e la conserverà fra gli atti del suo ufficio. Procederà quindi, con la maggiore sollecitudine possibile, direttamente, o per mezzo del subeconomista, alla *consegna delle temporalità con verbale amministrativo*, di cui prenderà nota nel registro prescritto con l'articolo 9.

Art. 36. — L'*atto di consegna* conterrà l'inventario delle scritture e dei beni, sarà formato in doppio esemplare in base al registro indicato nell'articolo 8 ed all'ultimo atto di possesso; e vi sarà descritto lo *stato del patrimonio* beneficiario che, occorrendo, verrà accertato con *perizia*.

Il nuovo investito, con l'atto medesimo, si obbligherà di tutelare i diritti del beneficio e di conservarne, con diligente cura, i beni, le rendite, gli arredi sacri e specialmente i libri, le carte e gli oggetti d'arte; e darà all'uopo opportune *garanzie*.

Queste garanzie saranno dai beneficiati della Toscana prestate in base alle disposizioni granducali del 21 novembre 1814 e del 25 settembre 1819, che rimangono in vigore.

Un esemplare dell'atto, firmato dalle parti, sarà conservato presso l'Economato generale e l'altro resterà presso l'investito.

Art. 37. — Le spese per la consegna delle temporalità beneficiarie sono a carico del nuovo investito.

Art. 93. — Le *rendite beneficiarie* s'intendono acquistate *giorno per giorno*, senza distinzione tra frutti naturali e civili. Per l'*annata* quindi di *promiscuo godimento* tra il cessato titolare od i suoi eredi, l'Economato ed il nuovo provvisto, la ripartizione avrà luogo nel modo seguente:

Si farà una sola massa di tutte le rendite maturate dal 1° gennaio al 31 dicembre e così pure delle spese; l'avanzo netto si dividerà a giorni, fra i diversi interessati, in proporzione del tempo del godimento spettante a ciascuno.

Le spese di esazione e di amministrazione sono stabilite nella misura fissa del 7 %.

Ove siavi rendita olearia, od altra di natura biennale, dovrà unirsi l'annata fertile alla infeconda, e con lo stesso metodo si procederà per le selve cedue e per i boschi, i cui tagli non avvengono in ogni anno in eguale misura.

Art. 94. — I *fondi rustici ed urbani* saranno per regola generale dati in *affitto* mediante *asta pubblica*, eccetto quelli la cui rendita non ecceda lire duecento.

§ 230. — Parallelamente si svolgeva una nuova ed uniforme regolamentazione per la concessione del *placet* e dell'*exequatur*, così agli effetti della immissione dei nominati nel godimento dei benefizii, come agli effetti della esecuzione, entro il Regno, delle provvisioni ecclesiastiche provenienti dalla Santa Sede: ed a ciò provvidero dopo la proclamazione del Regno d'Italia i Regi decreti 5 marzo e 26 luglio 1863, n. 1169 e 1374, e 12 luglio 1864, numero 1848.

Profonde innovazioni però si resero necessarie in seguito all'annessione di Roma ed alla legge delle Guarentigie (§§ 40 e 41). Le provvisioni della Santa Sede cessavano di essere « provenienti dall'estero ». Con l'articolo 16 della detta legge lo Stato rinunziava all'*exequatur* e al *placet* e ad ogni altra forma di assenso governativo ossia di preventiva censura per la pubblicazione ed esecuzione degli atti delle autorità ecclesiastiche. Solo in via provvisoria — e cioè sino a quando non sarà intervenuta l'altra legge (promessa ivi nell'articolo 18 e non ancora fatta nè agevole a fare) sul riordinamento e la conservazione e l'amministrazione della proprietà ecclesiastica — lo Stato conservava il *placet* e l'*exequatur* limitatamente a quelli fra gli atti delle autorità ecclesiastiche i quali riguardano la destinazione dei beni della Chiesa cattolica e la provvista dei benefizii, sieno essi maggiori o minori, esclusi tuttavia i benefizii posti in Roma e nelle sei sedi suburbicarie. E con l'articolo 15 si riserbava anche il diritto d'impedire che tranne in Roma e nelle dette sei sedi, i benefici maggiori o minori fossero conceduti a stranieri. In altri termini, la potestà laica in esplicazione del proprio ufficio di tutela sulle persone giuridiche e qual rappresentante dei pubblici interessi, nel mentre si ritraeva spontanea da ogni sfera non sua, continuava tuttavia nella potestà di negare in certi casi all'eletto della Chiesa il godimento delle temporalità annesse all'ufficio ecclesiastico, senza però immischiarsi punto in quel che attiene al conferimento e all'esercizio delle spirituali funzioni. Si lasciava alla Chiesa cattolica la facoltà di scegliere i suoi ministri liberamente;

ma si voleva che dopo la investitura canonica lo Stato potesse esaminare quali persone sono scelte ad esercitare potestà morale sulle coscienze e a porre in essere atti non del tutto privi di effetti civili, unicamente per negare o concedere il possesso delle temporalità collegate all'ufficio indipendente. Indi il R. decreto 25 giugno 1871, n. 320, che disciplinò la concessione del *placet* e dell'*exequatur* ai limitati effetti dell'articolo 16 della legge sulle Guarentigie:

Art. 1. — Fino a quando non sia provveduto altrimenti colla legge speciale, di cui negli articoli 16 e 18 della legge 13 maggio 1871, n. 214, saranno soggetti all'*Exequatur* gli atti e le provvisori della Santa Sede che riguardano la destinazione dei beni ecclesiastici e la provvista dei benefici maggiori o minori, eccetto quelli della città di Roma e delle Sedi suburbicarie.

Ove le provvisori e gli atti siano emanati dagli Ordinari diocesani, saranno soggetti al *Regio Placet*.

Art. 2. — Nelle provvisori beneficiarie si comprendono le collazioni dei benefici anche di *patronato regio*, e le provvisori che conferiscano, con l'esercizio di un ufficio ecclesiastico, il diritto di *amministrare* la dote del beneficio, o di *goderne* in tutto o in parte i frutti, o di *percepire* su di essi un assegno.

Art. 3. — Il *Regio Exequatur* sarà concesso o negato con *Decreto Reale* sulla *proposta* del *Guardasigilli*, ministro di grazia e giustizia e dei culti, sentito il *parere* del *Consiglio di Stato*.

Art. 4. — La facoltà di concedere il *Regio Placet* è delegata al *Procuratore generale presso la Corte d'appello* del luogo in cui sono posti il beneficio o i beni ecclesiastici.

Il Procuratore generale dovrà non pertanto riferirne al Ministero di grazia e giustizia e dei culti ed attendere le *Sovrane determinazioni*:

1° Quando si tratti di nomine a dignità o canonicati;

2° Quando si tratti di nomine a benefici o cappellanie corali nelle chiese metropolitane e vescovili, fino a che questi non sieno ridotti al numero definito dall'articolo 6 della legge del 15 agosto 1867, n. 3848;

3° Quando si tratti di destinazioni di beni ecclesiastici per un valore eccedente lire cinquecento;

4° Quando sia d'avviso che il *Regio Placet* debba essere negato.

Art. 5. — Gli investiti d'un beneficio non saranno ammessi al possesso del medesimo, prima che il loro titolo sia munito del *Regio Exequatur* o del *Regio Placet*.

Dalla data della concessione dell'*Exequatur* e del *Placet*, il nominato al beneficio avrà diritto ai frutti, agli assegni ed alle temporalità dello stesso.

Dalla data delle medesime avranno effetto le provvisori che concernono destinazione di beni ecclesiastici.

Art. 6. — Le norme per la concessione dell'*Exequatur* e del *Placet* sono

determinate dal regolamento annesso al presente decreto, firmato d'ordine Nostro dal ministro guardasigilli.

Art. 7. — Tutte le disposizioni ed usanze contrarie al presente decreto ed annesso regolamento sono abrogate.

Segue il Regolamento annunziato agli articoli 6 e 7:

Art. 1. — Tutte le bolle, decreti, brevi, rescritti e provvisioni della *Santa Sede*, e parimente tutte le bolle, rescritti, decreti e provvisioni degli *Ordinari Diocesani*, concernenti destinazione di beni ecclesiastici o collazioni dei benefici maggiori o minori (eccetto quelli della città di Roma e delle Sedi suburbicarie), per avere esecuzione devono essere muniti i primi di *Regio Exequatur* ed i secondi di *Regio Placet*.

Lo stesso avrà luogo per gli atti d'investitura alle nomine di *Patronato Regio*; e per le provvisioni che conferiscono, con l'esercizio di un ufficio ecclesiastico, il dritto d'*amministrare* la dote di un beneficio, o di *goderne* in tutto o in parte i frutti, ovvero di *percepire* su di esso un assegno.

Art. 2. — *Chiunque* intenda far uso di una provvisione della *Santa Sede*, concernente alcuno degli oggetti indicati nell'articolo precedente, dovrà *presentarla in originale al Ministero* di grazia e giustizia e dei culti, e chiedere, con apposito ricorso in carta da bollo, la concessione del *Regio Exequatur*.

La provvisione e il ricorso potranno pure essere presentati al Procuratore generale presso la Corte d'appello del luogo dove si vuole eseguirli, perchè li rimetta al Ministero di grazia e giustizia e dei culti.

Art. 3. — Il ministro di grazia e giustizia e dei culti, esaminati gli atti e raccolti i documenti che crederà necessari, promuoverà le sovrane determinazioni, sentito il *parere del Consiglio di Stato*.

La concessione dell'*Exequatur* si farà con *R. Decreto*, che sarà trasmesso al Procuratore generale, e da questo comunicato agli interessati.

Se l'*Exequatur* viene negato, si tratterà presso il Ministero l'originale della provvisione, e si restituirà il ricorso colla seguente annotazione: « Non si fa luogo al chiesto *Exequatur* ».

Art. 4. — *Chiunque* intenda far uso di una provvisione degli *Ordinari diocesani*, la quale concerna alcuno degli oggetti indicati nell'articolo 1, dovrà presentarla in originale al *Procuratore generale presso la Corte d'appello* del luogo in cui sono posti il beneficio o i beni ecclesiastici, e chiedere con apposito ricorso in carta da bollo la concessione del *Regio Placet*.

Il Procuratore generale, esaminati gli atti e raccolti i documenti che crederà necessari, *concederà o negherà il Regio Placet*, secondo le norme dei seguenti articoli.

Art. 5. — Il Procuratore generale, prima di provvedere sulla domanda di *Regio Placet*, dovrà farne *relazione al Ministro* di grazia e giustizia e dei culti, ed attendere le superiori determinazioni:

1° Quando si tratti di nomine a dignità o canonicati;

2° Quando si tratti di nomine a benefici o cappellanje corali nelle chiese metropolitane e vescovili, fino a che questi non siano ridotti al numero definito dall'articolo 6 della legge 15 agosto 1867, n. 3848, e dall'articolo 8 della legge dell'11 agosto 1870, allegato P;

3° Quando si tratti di destinazione di beni ecclesiastici per un valore eccedente lire cinquecento;

4° Quando sia di avviso che il *Regio Placet* debba essere negato.

Egli trasmetterà in questi casi al Ministero di grazia e giustizia e dei culti, i rescritti o decreti degli Ordinari diocesani, il ricorso degli interessati, i documenti relativi, ed un suo ragionato parere, nel quale esprimerà se avvisi doversi il *Regio Placet* concedere o negare.

Art. 6. — Nei casi indicati nell'articolo precedente il Ministro di grazia e giustizia e dei culti potrà richiedere nuove informazioni. Promuoverà quindi le *sovrane determinazioni*, che saranno comunicate al Procuratore generale.

Ove sia d'avviso doversi *negare* il *Regio Placet*, sarà sentito il *parere* del *Consiglio di Stato*.

Art. 7. — Fuori dei casi contemplati nell'articolo 5, il Procuratore generale impartirà il *Regio Placet* senza bisogno di precedente relazione al Ministro di grazia e giustizia e dei culti. Potrà non pertanto riferirne al Ministro e chiedere le sue istruzioni, qualora ravvisi qualche circostanza che gli sembri meritevole dell'esame del Ministro medesimo.

Art. 8. — Le domande pel *Regio Placet* alle nomine di Economi Curati o Vicari spirituali, che vi sieno soggette ai termini del secondo paragrafo dell'articolo 1, potranno essere presentate al *Procuratore del Re* del luogo ove è posto il beneficio.

Il Procuratore del Re, entro cinque giorni, raccoglierà le necessarie informazioni, e ne farà *rapporto al Procuratore generale*, al quale trasmetterà il ricorso, il rescritto di nomina e i relativi documenti.

Il Procuratore generale *provvederà* con la massima sollecitudine sulla domanda.

Art. 9. — Nei casi in cui il Procuratore generale concederà il *Regio Placet* senza aver chiesto le superiori determinazioni, la concessione sarà scritta al margine o al piede della provvisione nella forma seguente: « Visto il rescritto dell'Ordinario di... (se ne indicherà l'oggetto) — In virtù di regia delegazione, si concede il *Regio Placet* ».

Nei casi in cui il Procuratore generale avrà chieste le superiori determinazioni, dopo le parole « in virtù di regia delegazione », si aggiungerà: « ed in conformità delle superiori *determinazioni* »; ed ove siano state ingiunte clausole, riserve, condizioni o limitazioni, saranno queste indicate nella concessione.

Se il *Regio Placet* viene negato, si tratterà presso l'ufficio del Procuratore generale il rescritto o decreto vescovile, e si restituirà il ricorso con la seguente annotazione: « *Non si fa luogo alla concessione del chiesto Placet* ».

Art. 10. — A tutte le concessioni di *Regio Exequatur*, o di *Regio Placet*, sarà sempre apposta la clausola: « Salve le leggi dello Stato e le ragioni dei terzi ».

Art. 11. — Se alcuno creda aver diritto di fare *opposizioni* alla concessione del *Regio Exequatur* o del *Regio Placet*, dovrà presentarle con ricorso in carta da bollo, corredato dei relativi documenti, all'autorità delegata a provvedervi. Questa ne terrà il conto che sarà di ragione, salvo sempre, nei casi di questioni giuridiche, il ricorso all'autorità giudiziaria.

Art. 12. — Ogni concessione del *Regio Exequatur* o del *Regio Placet*, sarà dal Procuratore generale partecipata agli interessati, al Prefetto ed all'*Economista generale dei Benefizi vacanti* della Provincia, al Pretore ed al Sindaco del Comune in cui il beneficio o i beni ecclesiastici sono posti.

L'esecuzione dei diritti per le concessioni dell'*Exequatur* o del *Placet*, si eseguirà secondo le norme stabilite dalla legge sulle concessioni governative.

Art. 13. — Alla fine di ogni quadrimestre i Procuratori generali invieranno al Ministro di grazia e giustizia e dei culti uno stato dei rescritti o decreti degli Ordinari diocesani, ai quali è stato concesso o negato il *Regio Placet*, con indicazione succinta del loro oggetto e delle clausole con cui il *Placet* sia stato concesso.....

In tutto questo regolamento, come è facile scorgere, si parla di concessione o diniego, ma non mai di revoca o ritiro del *placet* e dell'*exequatur*. Indi la questione: se l'autorità civile abbia potestà di ritirare il suo assenso al godimento delle temporalità, quando l'abbia una volta concesso. Noi siamo per la risposta affermativa. Invero, se la concessione di tale assenso si basa sulle qualità personali del sacerdote investito, è logico che dove queste vengano a mancare, lo Stato debba poter ritirare la propria concessione. Se lo Stato può impedire che sia investito d'un beneficio chi tiene una scorretta condotta morale, civile e politica, deve anche poterne spogliare chi, dopo esserne stato legittimamente investito, più tardi si abbandoni ad azioni non corrette nei riflessi morali, civili e politici. Il provvedimento di polizia preventiva implica necessariamente una eguale potestà di polizia repressiva: ed è tanto più da confermarsi in questo concetto, in quanto la revoca dell'assenso giova alla cosa pubblica non solo qual legittima arma contro le dirette azioni avverse del clero cattolico in questa fase di dissidio fra lo Stato e la Chiesa, ma anche, quale arma di indiretta difesa di quegli ecclesiastici che a motivo della loro corretta condotta politica sieno puniti o perseguitati dai propri superiori. Contro questi ultimi, sparita, ed ottimamente, la possibilità della querela per abuso, non resta che il sequestro delle temporalità beneficiarie per misura di repressione, e la minaccia di revoca o la revoca dell'*exequatur*. La concessione del beneficio, ben distinta da quella dell'ufficio ecclesiastico, essendo fatta dal

Governo ed a titolo meramente gratuito, devesi poter sempre dal Governo revocare: bene inteso però nelle medesime forme e con le stesse guarentigie istituite per la concessione ⁽¹⁾.

§ 231. — Il brano dei verbali del Consiglio di Conferenza e il preambolo del R. decreto che abbiamo riferiti nel § 226, mostrano all'evidenza che l'articolo 18 dello Statuto avocando al Re l'*esercizio* di questi diritti, altro non intese che richiamare dal Giudiziario all'Esecutivo una serie di provvedimenti, che per loro stessa natura non rientrano nelle competenze dei giudici ma in quelle proprie del Governo responsabile.

Senonchè l'antica tradizione assolutistica, il luogo che nel testo dello Statuto vedesi assegnato a quest'articolo 18, l'aver esso accennato anche alla « materia beneficiaria » e l'assenza di notizie precise in ordine alla sua origine storica (non essendo che recentissima la pubblicazione dei verbali del Consiglio di Conferenza) — hanno reso comune e persistente il concetto che questi diritti in materia di beneficî costituiscono anche oggi una regalia, una prerogativa regia, qualche cosa di inerente al Principe. Indi le conseguenze: che il Re abbia non solo l'*esercizio* di quei diritti, ma anche la competenza esclusiva a regolarne lo esercizio — che l'Amministrazione dei beneficî vacanti non si svolga sotto le norme tutelatrici della legge di contabilità generale dello Stato e sotto il controllo della Corte dei conti, nè dia luogo a prestazione di bilanci e conti alle Camere — che anche nella loro estrinsecazione questi diritti possono allontanarsi dalla forma consueta, ond'essi non si esercitano sempre per mezzo di decreti reali, ma a grado del Re anche per mezzo di « Reali determinazioni » (§ 142). La materia è infatti disciplinata esclusivamente da

(1) GRAZIANI, *Degli appelli ab abusu e della revoca degli exequatur e dei placet in materia beneficiaria*. Nell'« Archivio Giuridico », volume XLVI, Pisa, 1891.

* Cfr. anche SAREDO, *Appello* (diritto ecclesiastico) in « Digesto Italiano ».

regi decreti: non essendo che due sole le leggi che ad essa si riferiscono. L'una è quella delle guarentigie, che limita il campo ma non dà norme sull'esercizio di questi diritti. L'altra è quella non materiale ma procedurale che istituì nel 1889 la IV Sezione del Consiglio di Stato, e le diede competenza a decidere, pronunziando anche in merito « dei sequestri di temporalità, dei provvedimenti concernenti le attribuzioni rispettive delle potestà civili ed ecclesiastiche, e degli atti provvisionali di sicurezza generale relativi a questa materia ». E sono della Sezione IV notevolissime le decisioni seguenti: 9 aprile 1897 sul ricorso Concetti — 11 giugno 1897 sul ricorso Lanutti — 10 novembre 1899 sul ricorso Rizzolo — 27 aprile 1900 sul ricorso Origo — 12 ottobre 1900 sul ricorso Fanchini — 22 febbraio 1901 sul ricorso Nelli.

Ma alle anzidette deduzioni è necessario di opporre, non essere in armonia coi principii dello Stato libero il vieto concetto della « prerogativa » nel senso di autorità personale del Principe, non potendosi avere ad un tempo un Re costituzionale ed uno extracostituzionale: non trattasi di diritti riserbati alla *persona* del monarca (come leggesi ad esempio nella circolare 11 aprile, n. 609, del guardasigilli Cassinis), ma alla potestà civile, allo Stato, e lo dice lo stesso articolo 18 dello Statuto: non essere conforme ai canoni costituzionali che alcuna entrata pubblica sfugga alle valutazioni della legge di bilancio e al controllo della Corte dei conti e del Parlamento: la facoltà regolamentare del Re non escludere in nessun caso l'eventuale sopraggiungere di leggi sulla stessa materia: la forma propria degli atti di Governo, per gli articoli 6 e 67 dello Statuto, essere quella dei decreti reali controfirmati dai ministri: la responsabilità ministeriale che accompagna tutti indistintamente gli atti regi, esplicarsi piena e senza eccezioni e a tutti gli effetti e per qualsiasi atto regio, innanzi alle Camere.

Il Peverelli, commentando lo Statuto Albertino nel 1849, pochi mesi dopo la promulgazione di esso e mentre era ancor fresco e vivido il senso che l'aveva dettato, scrisse a proposito dell'articolo 18:

Questo articolo non può menomamente intaccare il *diritto* delle Camere di concorrere alla *legislazione* ed alla *votazione delle imposte*: onde, se le provvisori di cui si tratta vestissero veramente il carattere di una legge dello Stato o contenessero obblighi di spese e di corrispondenti imposte a carico dello Stato, sarebbe indispensabile il voto e l'assenso delle Camere; non potendosi sottintendere nè ammettere una eccezione che nella sua essenzialità sarebbe contraria e lesiva ai principii fondamentali del sistema costituzionale. Lo Statuto non potrebbe contenere, senza mentire a sè stesso, una disposizione che violi in qualche parte la base fondamentale dello Statuto medesimo.

E all'altro estremo della scala del tempo, il Guardasigilli Finocchiaro-Aprile nel proporre al Re il Regio decreto 2 marzo 1899, n. 64, testè ricordato, affermava nella relazione, che « non avrebbe esitato » a proporre l'estensione del controllo della Corte dei conti e l'applicazione del regolamento di contabilità generale dello Stato anche alla gestione dei benefizii vacanti, se per considerazioni estrinseche non avesse riconosciuto più opportuno di farne oggetto d'altro provvedimento distinto ed ulteriore, che poi finora non ha avuto seguito.

§ 232. — L'istituto dell'*exequatur*, cioè del « nulla osta » per l'esecuzione di provvedimenti emanati da autorità estere, vige anche per le ordinanze dei capi di Stato che a tutela degl'interessi dei proprii nazionali nominano i rispettivi consoli ed agenti consolari, residenti nel nostro paese. E poichè l'articolo che ora commentiamo parla in genere di « provvisori d'ogni natura provenienti dall'estero » è sembrato logico a taluni di collegare all'articolo medesimo il diritto del nostro Governo di concedere, negare o revocare l'*exequatur* ai consoli delle altre nazioni.

Il ravvicinamento è ingegnoso, ma non esatto. Dalle cose esposte nel § 226 risulta essere stato unico scopo dell'articolo 18 quello di togliere al Giudiziario una competenza che non era conciliabile con la sua natura, e cotesta competenza era semplicemente di concedere l'*exequatur* alle provvisori ecclesiastiche, non anche a quelle di nomina dei consoli, le quali in Piemonte si esercitavano dal Re anche prima del 1848. Poi, la stessa dizione dell'articolo 18,

che richiama la potestà « civile » e allude alla « materia beneficiaria » mostra ch'esso intende rivolgersi unicamente ai rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica. Infine il dritto di riconoscere ufficialmente i consoli esteri per ammetterli all'esercizio delle loro funzioni in relazione colle nostre autorità e al godimento delle immunità che ineriscono alla loro carica, non ha bisogno di collegarsi ad un articolo specifico dello Statuto essendo — naturalmente compreso, giusta gli usi internazionali antichi e pacifici, nel generico ufficio dell'Esecutivo di mantenere rapporti con le potenze estere.

Ad ogni modo, poichè ci è avvenuto di toccare questa materia, crediamo aggiungere che per disposizione del R. decreto 12 maggio 1861, n. 21, l'*exequatur* ai consoli ed agenti consolari esteri è dato con decreto del Re, se il console o agente estero presenta un atto di nomina emanante dal capo del suo Stato; è invece conferito in nome del Re con decreto del Ministro degli affari esteri, se la nomina emana da una subalterna autorità estera.

Ecco la formula dei decreti reali di *exequatur*:

VITTORIO EMANUELE III
PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE
RE D'ITALIA

Vista ed esaminata la Patente in data con cui ha nominato il signor

Noi lo abbiamo autorizzato ad esercitare il conferitogli ufficio e lo ammettiamo a godere i vantaggi e le prerogative inerenti al medesimo, colla riserva però che egli non possa opporre alcun privilegio quando fosse convenuto per obbligazioni commerciali da lui contratte.

Ordiniamo pertanto alle Autorità amministrative e giudiziarie di riconoscere il suddetto signor nella qualità di e di agevolargli l'esercizio delle sue funzioni.

Dato a addi del mese di dell'anno e del Regno Nostro il

Ed ecco la formula dei decreti ministeriali:

IN NOME DI S. M. VITTORIO EMANUELE III
PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE
RE D'ITALIA

Noi Ministro Segretario di Stato per gli Affari Esteri;

In virtù della facoltà conferitaci col Real Decreto in data 12 maggio 1861;

Vista ed esaminata la Patente in data con cui ha nominato il signor

Lo abbiamo autorizzato ad esercitare il conferitogli ufficio e lo ammettiamo a godere i vantaggi e le prerogative inerenti al al medesimo, colla riserva però che egli non possa opporre alcun privilegio quando fosse convenuto per obbligazioni commerciali da lui contratte.

Invitiamo pertanto le Autorità amministrative e giudiziarie a riconoscere il suddetto signor nella qualità di e ad agevolargli l'esercizio delle sue funzioni.

Dato dal Ministero degli Affari Esteri in Roma, addì del mese di dell'anno

Art. 19.

La dotazione della Corona è conservata durante il Regno attuale quale risulterà dalla media degli ultimi dieci anni.

Il Re continuerà ad avere l'uso dei reali palazzi, ville e giardini e dipendenze, non che di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla Corona, di cui sarà fatto inventario a diligenza di un Ministro responsabile.

Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni Regno dalla prima legislatura, dopo l'avvenimento del Re al trono.

SOMMARIO.

La Lista Civile.

§ 233. Origine e scopo della Lista Civile. — § 234. Lista Civile del Re Carlo Alberto. — § 235. Determinazione della Lista Civile pei Re successivi. — § 236. Legge del 1850. — § 237. Modificazioni durante il regno di Vittorio Emanuele II. — § 238. Legge del 1880. — * § 238 *bis*. Legge del 1905. — § 239. Le Chiese Palatine. — § 240. La dotazione mobiliare. — § 241. La dotazione immobiliare. — § 242. Il Ministero della Real Casa (*n*). — § 243. Controllo del Parlamento. — * § 243 *bis*. Caratteri dell'amministrazione della Casa Reale.

La Lista Civile.

§ 233. — Nell'antica monarchia patrimoniale il Re era il proprietario di tutti i beni e redditi dello Stato, e di essi giovavasi tanto per gli scarsi servizi pubblici quanto per il mantenimento suo, della sua famiglia, della sua Corte. Lo Stato si concentrava in lui a tutti gli effetti; e come non vi era distinzione fra i poteri del Governo, così non vi era distinzione fra il tesoro pubblico e la privata finanza del Principe. Spese ed entrate del monarca, spese ed entrate pubbliche, formavano tutta una cosa; ed a seconda

delle circostanze, variavano le une e le altre con estrema incertezza. Ma a misura che si veniva distinguendo la personalità dello Stato dalla persona del Principe, si delineava parallelamente una differenziazione progressiva dei beni e redditi pubblici dai beni e redditi del capo dello Stato; pur rimanendo lunga pezza incertissima la linea di confine, dappoichè il Sovrano in tanto rispettava l'autolimita impostosi, in quanto si asteneva per propria volontà dall'oltrepassarlo. Solo con l'affermarsi del regime costituzionale rappresentativo, diventando il Principe un magistrato e cessando d'essere il sovrano, poteva e doveva giungere la separazione precisa e netta e compiuta fra le due sfere.

In Inghilterra il primo vero accenno a distinguere si ebbe subito dopo la restaurazione degli Stuardi nel 1660, allorchè i Comuni istituirono un proprio Comitato con lo incarico di « avvisare ai mezzi per assicurare al Re un reddito, che potesse sostenere lo splendore e la grandezza del suo ufficio e mettere la Corona al coperto dai bisogni, ed impedire ch'essa sia trattata leggermente dagli Stati vicini ». Il distacco però non fu compiuto che nel 1689, con l'avvento della dinastia d'Orange e l'affermazione definitiva del regime costituzionale. Una legge di quell'anno distinse i servizi pubblici per la difesa militare, da quelli dell'amministrazione civile: riserbò al Parlamento di provvedere d'anno in anno ai bisogni finanziari dei primi: assegnò alla Corona una forte somma, con l'obbligo di provvedere essa, non solo al mantenimento e allo splendore della Corte, ma anche alle spese pel servizio diplomatico, per quello delle pensioni, per quello dei giudici, e in genere per tutti i servizi dell'amministrazione civile. Ne risultò un elenco delle spese civili in contrapposto alle spese militari, o brevemente una « lista civile » — e con questa espressione incominciò a designarsi nel comune linguaggio così il complesso dei carichi incumbenti alla Corona, come il complesso dei redditi assegnati ad essa per farvi fronte. Con l'avvenimento di Guglielmo IV nel 1830, la Corona fu poi scaricata da ogni obbligo di mantenere coi proprii redditi i servizi civili dello Stato, e le entrate ad essa attribuite

rimasero destinate quindi all'unico scopo del mantenimento del Re e della Corte. Allora il monarca si trovò affatto disinteressato dall'ammontare delle imposte e da quello delle spese pubbliche, passandone la competenza integrale al Parlamento: ma l'espressione « lista civile » era entrata oramai nell'uso generale, e sebbene non più corrispondente al vero, continuò per designare l'assegnamento fatto dallo Stato al Re; forse anche pel bisogno di contrassegnare con un nome specifico un tale assegno, e distinguerlo dagli stipendi dei funzionari pubblici. Le costituzioni francesi del 1791, del 1814 e del 1830 consacrarono infatti quella espressione, tutta inglese: gli altri popoli, pur non servendosene nel testo delle leggi, l'adoperano anche ai dì nostri nel senso di dotazione della Corona.

Questa dotazione della Corona o Lista civile si distingue dappertutto in due parti, l'una immobiliare e l'altra mobiliare. La prima comprende i beni immobili di proprietà dello Stato, permanentemente assegnati dalla legge all'uso del Re, della sua famiglia e della sua Corte; cioè palazzi, castelli, ville, parchi e foreste. E comprende altresì — immobili per destinazione — i quadri, le statue, le biblioteche, le armi, i gioielli, i medaglieri, gli oggetti d'arte, le collezioni, il mobilio dei palazzi e castelli ora detti. L'altra parte consta d'una somma, che annualmente viene corrisposta a fondo perduto dal bilancio pubblico al Re, per il mantenimento suo e della Corte e per il lustro della istituzione monarchica.

§ 234. — Già anteriormente al 1848 il Re di Sardegna aveva riconosciuta la necessità di distinguere la dotazione della Corona dal rimanente dei beni e redditi dello Stato; ma è certo che con la promulgazione dello Statuto, col passaggio al sistema costituzionale rappresentativo, dovevasi quella destinazione affermare in modo pieno e compiuto, ed a ciò appunto si provvede con l'articolo 19. Quest'articolo comprende due parti. Le prima, d'ordine transitorio, regola la Lista civile nei rapporti col Re Carlo Alberto, che in quel momento già si trovava sul trono: e concerne

nel primo comma la dotazione mobiliare, nel secondo quella immobiliare. La seconda parte, contenuta nel terzo ed ultimo comma, fissa le norme permanenti per la dotazione periodica della Lista civile (mobiliare ed immobiliare) per ciascuno dei successori di Carlo Alberto.

Quanto alla durata del Regno allora in corso, la somma annua da allogare sul bilancio dello Stato a favore della Corona veniva fissato dallo stesso Statuto, indipendentemente dall'opera delle future Camere, nella media delle somme che già il Re avea goduto a quel titolo durante l'ultimo decennio della monarchia assoluta. Così evitavasi un troppo sensibile divario fra i mezzi che il Re possedeva nel tempo anteriore e quelli che avrebbe posseduto posteriormente. La somma, per effetto di tale media sugli anni 1838-1847, risultò essere di annue L. 4,652,013.85 pari al minimo che i Reali di Savoia si erano attribuiti durante l'ultimo secolo del loro regime assoluto.

La dotazione immobiliare veniva invece conservata integralmente quale era al giorno della promulgazione dello Statuto; chè in questa materia sarebbe stata impossibile una media, e lunga, oltrechè indecorosa al Principe, una attenta e minuta discriminazione.

Ecco in proposito le parole del verbale dell'adunanza tenuta dal Consiglio di Conferenze (§ 6, nota) il 4 marzo 1848, cioè qualche ora prima della promulgazione dello Statuto:

Alcune discussioni si sono ancora elevate in ordine alla redazione dello articolo 19 concernente la dotazione della Corona, con l'intento di specificare nella più chiara e semplice guisa tutti gli oggetti che debbono essere compresi in tale assegnazione. A quest'effetto, sulle osservazioni del ministro della Giustizia (*Avet*) appoggiate all'autorità del Codice civile, è stato stabilito di adoperare la espressione « beni mobili » per indicare tutti gli oggetti mobili esistenti nel Palazzo, ivi comprese le gioie della corona, la Biblioteca, il Medagliere, ecc. In seguito di che, si è concluso di redigere l'articolo nei seguenti termini....

Su proposta del cav. Des Ambrois si sono aggiunte inoltre le seguenti parole: « di cui sarà fatto inventario a diligenza di un ministro responsabile » e ciò allo scopo di eliminare ogni sorta di dubbî nell'interpretazione della frase « beni mobili » e d'evitare qualsiasi reclamo sulla classificazione degli oggetti.

§ 235. — Quanto alla Lista civile dei Re successori di Carlo Alberto, l'art. 19 nel suo ultimo comma determina che la dotazione, così per la parte dei beni come per quella dell'assegno annuo, debba essere stabilita « per la durata di ogni Regno », cioè una volta sola per ciascun nuovo Monarca; e mediante una legge, ossia nè per atto unilaterale del Principe nè per atto unilaterale delle Camere, ma per determinazione del Legislativo, cui spetta la potestà di regolare e le entrate e le spese dello Stato.

Invero, la Lista civile, comunque attentamente determinata nelle due parti che la compongono, richiede senza alcun dubbio che di tanto in tanto sia sottoposta a revisione per aggiungervi, togliervi, mutarvi, tenerla in rapporto coi bisogni del Re e con quelli della finanza nazionale. Ma cotesta revisione periodica, se fosse abbandonata come le eventuali revisioni d'ogni altra legge al prudente arbitrio delle Camere, potrebbe essere tentata a troppo brevi periodi, e, per quanto concerne l'assegno, anche in semplice sede di bilancio, ed essere adoperata in qualche torbido momento come arma di intimidazione contro il Monarca; invero, con la minaccia di diminuirgli i mezzi finanziari, o con l'effettiva diminuzione di essi, la maggioranza momentanea potrebbe influire o tentare d'influire sulla di lui condotta politica. Saviamente perciò lo Statuto ha prescritto un'ora fissa pei ritocchi eventualmente richiesti dal trascorrere del tempo, in tal guisa conciliando la necessità delle periodiche mutazioni con la necessità di valide garanzie alla indipendenza costituzionale del Principe. Così in Inghilterra l'assegno annuo della Corona grava sul fondo consolidato, ossia figura in quella parte di bilancio della spesa, che non è sottoposta al riesame annuo delle Camere (§ 206): e la costituzione degli Stati Uniti d'America ha prescritto non potersi lo stipendio del Presidente nè quello dei giudici alterare giammai con effetto sui detentori attuali di quelle cariche.

Lo Statuto entra poscia in maggiori particolari; e determina che la Lista Civile per ogni nuovo Re dev'essere fissata nelle sue due parti « dalla prima Legislatura dopo

l'avvenimento del Re al trono ». Quale sia il senso proprio di cotesta frase, è obbietto di dispute fra gli scrittori. Vuolsi cioè intendere con essa *al principio del nuovo regno, ovvero durante la prima Legislatura che si inaugurerà dopo l'avvenimento del nuovo monarca?* Sembra a noi che debba starsi alla seconda di coteste interpretazioni, e ciò pei motivi seguenti ⁽¹⁾.

In primo luogo l'articolo 19 appare imitato piuttosto dalla Francia che dal Belgio: poichè la Costituzione belga all'articolo 77 disse solo:

La loi fixe la Liste civile pour la durée de chaque règne.

mentre la Costituzione francese del 1830 all'articolo 19, come già quella del 1814 all'articolo 23, disse invece:

La Liste civile est fixée pour toute la durée du règne, par la première Législature *assemblée depuis* l'avènement du Roi.

Ora, la Carta francese fu sempre interpretata nel senso fatto palese dalla sua espressione.

In secondo luogo, il testo francese dello Statuto nostro (§ 10) è redatto come segue:

La dotation de la Couronne sera fixée pour tout le règne par la première Législature *qui suivra* l'avènement du Roi au trône.

« Che seguirà », non « che continuerà ». Se si fosse voluto esprimere l'altro concetto, lo Statuto nostro, di consueto così laconico, non avrebbe esitato a risparmiare alcune parole, mentre invece stimò bene di aggiungerne.

In terzo luogo, soccorre l'interpretazione data a questo articolo dagli uomini più prossimi al tempo dell'emanazione sua. Nella seduta 3 novembre 1849 della Camera Subalpina, il deputato Pescatore, parlando a nome della Commissione del bilancio, notava che allora stavasi appunto nel corso di quella « prima Legislatura dopo l'avvenimento del nuovo Re », di cui parla l'articolo 19 dello Statuto. Invitava quindi il Governo a presentare senz'altro

(1) Confronta SAREDO, *Il passaggio della Corona*, § XVI.

indugio un disegno di legge sulla dotazione della Corona per il regno di Vittorio Emanuele II, avvertendo che, se il Governo se ne astenesse, la Camera, in obbedienza allo Statuto, ne avrebbe presa essa l'iniziativa. Il Ministro delle finanze rispose aderendo subito; e pochi giorni dopo, il 9 dello stesso mese, presentò infatti quel disegno di legge, che per le vicende politiche dovette poi essere ripresentato nella successiva Legislatura e diventò la legge 16 marzo 1850, n. 1004. Parimenti la Lista civile del Re Umberto I fu stabilita con legge presentata e discussa non nella Legislatura ch'era in corso al dì dell'avvenimento al trono, ma in quella immediatamente consecutiva, cioè nella prima Legislatura convocata dal nuovo Re.

Del resto, il concetto che noi sosteniamo balza chiaro dallo spirito della disposizione statutaria. La Lista civile si vuole determinata dalla Camera che sorge in seguito alle prime elezioni generali dopo l'avvenimento del Re al trono, acciocchè i deputati, nel fissare la dotazione, possano interpretare ed esprimere più sicuramente i sentimenti del popolo verso il nuovo monarca.

Nè per questo devesi venire alla conseguenza che il nuovo Re, appena giunto al soglio, debba necessariamente sciogliere la Camera all'effetto della sollecita determinazione della nuova Lista civile; come è anche da respingere l'opinione di coloro che ritengono sospeso il diritto del Re di mettere termine alla « prima Legislatura » finchè questa non abbia votato la nuova Lista civile. Perciocchè l'una facoltà costituzionale non va intesa mai a detrimento dell'altra, e il diritto del Parlamento di votare la Lista civile non può intralciare il dritto del Re di chiudere le sessioni o di appellarsi al popolo, se e quando lo giudichi necessario. Al postutto, l'obbligazione fatta da quest'articolo alla « prima Legislatura » senza distinzione di sessioni è una obbligazione imperfetta: e se le Camere non l'adempono, non rimane altro mezzo che riproporre la legge alla seconda, e occorrendo alla terza o ad altra consecutiva Legislatura. Nel frattempo rimarrà integra la Lista civile del Re precedente: essendo infondato il credere che, dalla cessazione di un

Re insino alla votazione della Lista civile pel Re nuovo, l'antecedente legge non esista più e la dotazione della Corona diventi una mera tolleranza o concessione annua della Camera in sede di bilancio. Infatti, è bensì vero che la legge sulla Lista civile è fatta a termine, ma questo termine non va fino alla cessazione del monarca ivi contemplato, bensì fino alla sostituzione di una legge nuova: imperciocchè, secondo lo spirito dell'articolo 19 e della istituzione monarchica, la Lista civile dovere esistere sempre, e solo vuol essere *riveduta* ad ogni passaggio della Corona dall'uno all'altro Principe. Sarebbe strano che il sistema della successione regia, mentre investe *ipso iure* il nuovo Re di tutte le prerogative e competenze della Corona, dovesse poi arrestarsi innanzi ad una sola delle leggi vigenti. Le stesse leggi che fissarono (come or ora vedremo) la Lista civile nel 1859 e nel 1880 parlarono in genere di « dotazione della Corona » senza punto designare nominativamente la persona del Re a cui si riferivano, e nella pratica estesero la loro efficacia sino alla legge consecutiva, come appunto sosteniamo che dev'essere. L'articolo 5 della legge 27 giugno 1880 aggiunge anzi che « restano in vigore le disposizioni della legge 16 marzo 1850, n. 1004, in quanto dalle leggi successive e dalla presente non siano modificate ».

È inutile poi rilevare che queste disposizioni troverebbero applicazione anche nel caso che giungesse al trono un Re minorenni; mentre è erronea l'opinione di coloro che sostengono doversi in tal caso procrastinare la votazione della Lista civile fin dopo il raggiungimento della maggiore età del monarca. Ciò che nel Re è sospeso durante la minore età è l'esercizio delle funzioni regie, non il godimento delle prerogative: e d'altronde l'articolo 19 non distingue in veruna guisa tra il Re minorenni e il Re maggiorenne.

§ 236. — Con l'avvenimento del Re Vittorio Emanuele II, addì 23 marzo 1849, si ebbe, assai più presto di quanto potesse attendersi, l'occasione d'applicare per la

prima volta le disposizioni finali di quest'articolo. La legge già citata del 16 marzo 1850, n. 1004, determinò la Lista civile nelle due parti da valere per tutta la durata del regno di Vittorio Emanuele II; e poichè essa forma ancor oggi il sostrato delle disposizioni vigenti in questa materia, è opportuno riferirla integralmente, solo tralasciando le « disposizioni diverse » con cui si chiudeva e gli allegati che oggi sono sostituiti da altri, come or ora diremo:

CAPO I. *Disposizioni preliminari.* — Art. 1. — La dotazione di cui il Re dovrà godere durante il suo regno a termini dell'articolo 19 dello Statuto, si comporrà di un determinato assegnamento in beni mobili ed immobili, e della corresponsione di un'annua somma dalle finanze dello Stato.

CAPO II. *Della dotazione in beni immobili ed in beni mobili.* — Art. 2. — La dotazione in *beni immobili* comprenderà i palazzi, i fabbricati ed i terreni indicati nell'elenco segnato A, unito alla presente, e sarà vidimato dal Ministro Segretario di Stato delle finanze. S'intenderanno far parte di ciascuno dei suddetti immobili le loro *dipendenze* tutte, sì e come risulteranno dal quadro che ne sarà formato a termini dell'articolo 4.

Art. 3. — La dotazione dei *beni mobili* comprenderà le gioie, perle, pietre preziose, le statue, i quadri, compresi quelli della R. Galleria, i medaglioni, le armerie antiche ed altri oggetti d'arte, le biblioteche, i vassellami e gli oggetti tutti in argento ed oro, le biancherie e gli arredi ed effetti mobili d'ogni sorta esistenti nei palazzi, castelli, fabbriche, parchi e giardini indicati nel detto elenco, nonchè nei guarda-mobili.

Di questa dotazione fanno parte gli oggetti d'arte esistenti negli immobili che, giusta l'articolo 10, passeranno al Demanio dello Stato, come altresì i palchi riservati alla R. Casa nel teatro annesso alle segreterie.

La Galleria Reale dovrà rimanere aperta al pubblico e specialmente agli artisti nei giorni e nelle ore che saranno determinati dall'Intendenza della Casa Reale con apposito regolamento.

Art. 4. — Sarà formato a spese delle Finanze ed in contraddittorio del sovrintendente della Real Casa un *inventario* tanto dei beni stabili col relativo piano figurativo, quanto di tutti gli oggetti mobili che costituiranno la dotazione come al precedente articolo. A quelli degli oggetti mobili che per l'uso sono soggetti a deterioramento sarà fatto l'estimo del loro valore. I suddetti inventari, piani ed estimi saranno estesi in quattro originali e debitamente certificati e firmati dal Ministro delle finanze; saranno consegnati uno al Senato, uno alla Camera dei deputati ed uno al Ministero delle finanze ed uno all'Amministrazione della dotazione della Corona per essere conservati nei proprii archivi.

CAPO III. *Condizioni del godimento dei beni costituenti la dotazione della Corona.* — Art. 5. — Il Re potrà fare ai palazzi, ai castelli, alle ville, alle fabbriche ed ai parchi costituenti la dotazione, tutte quelle *variazioni* che giudicherà convenienti per la loro *conservazione* e pel loro *abbellimento*.

Art. 6. — Le *spese tutte* per la *manutenzione* e per la *conservazione* in buono stato dei beni, tanto immobili quanto mobili, di cui si compone

questa dotazione, rimangono a *carico della Corona*. Tuttavia i *mobili* portati nell'inventario con estimo potranno essere *permutati* od *alienati*, a condizione di essere *surrogati*.

Art. 7. — I *boschi* facienti parte della dotazione saranno soggetti alle prescrizioni delle leggi forestali in quanto può concernerli. Per tagli straordinari e per quelli di alberi di alto fusto dovrà riportarsi lo *assenso del Ministro delle finanze*.

Art. 8. — Per quanto riguarda alla durata delle *locazioni* dei beni che formano la dotazione della Corona, si osserveranno, avvenendo il caso di successione al regno, le disposizioni stabilite in materia di usufrutto dagli articoli 506 e 507 del Codice civile (*ora articolo 493*).

CAPO IV. *Dell'assegnazione di un'annua somma sovra le finanze.* —

Art. 9. — *L'assegnazione sopra le finanze* per la dotazione della Corona è stabilita nella somma di annue lire quattro milioni.

Art. 10. — Tale somma sarà pagata ripartitamente per *dodicesimi* ed in *anticipazione* di mese in mese alla persona che sarà delegata dal Re.

CAPO V. *Dei beni immobili e delle spese che dalla dotazione della Corona passeranno allo Stato.* — Art. 12. — *Le azioni attive e passive* relative alla dotazione della Corona saranno intentate e sostenute dal sovrintendente generale della Real Casa (§ 93).

Art. 13.... In nessun caso, d'ora in avanti, l'erario dello Stato potrà essere gravato da pensioni accordate dall'Amministrazione della dotazione della Corona.

Come si vede all'articolo 9 di questa legge, l'assegno annuo o Lista civile in senso strettissimo, era determinato per il Re di Sardegna Vittorio Emanuele II in quattro milioni di lire; cioè in cifra anche più bassa della media dell'ultimo decennio di monarchia assoluta.

§ 237. — A termini dello Statuto, questa legge avrebbe dovuto rimanere immutata per tutto il Regno di Vittorio Emanuele II.

Ma i fausti avvenimenti che fecero del piccolo Piemonte il Regno d'Italia, non consentirono che ciò fosse. Con la successiva annessione delle provincie lombarde, emiliane, toscane, napoletane e siciliane, venete e romane, continuava bensì il « Regno di Vittorio Emanuele » ma non più il « Regno di Sardegna ». Ogni soppressione di antichi Stati importava soppressione di antiche capitali, con palagi, ville, collezioni d'arte che sarebbe stato impolitico e indecoroso l'alienare, e che perciò si dovevano necessariamente aggiungere via via alla Lista civile, rendendola da una

parte la più ricca d'Europa quanto ai beni immobili, ma d'altra parte e conseguentemente la più oberata di spese per la manutenzione delle sue ricchezze. I continui ritocchi furono dunque una necessità, non una violazione dell'articolo 19, e del resto il Parlamento nostro è costituente perpetua: nè poi va dimenticato che il divieto statutario di toccare alla Lista civile è scritto con guarentigia personale del Principe, onde non si oppone, in sostanza, alle iniziative di modificazione che sieno prese dal Principe stesso, cioè dal Governo, come appunto fu sempre in Italia con criteri parsimoniosi che richiedono di essere sinceramente lodati.

Senza dar molto peso alle leggi del 17 luglio 1858, n. 2916, del 28 novembre 1860, n. 4445, dell'11 agosto 1861, n. 230, e del 14 dicembre 1862, n. 1029, che rettificarono in alcune parti gl'immobili della Corona, le leggi che modificarono sensibilmente la Lista Civile del Re Vittorio Emanuele II, furon le seguenti:

Dapprima la legge 24 giugno 1860, n. 4135, che aggiunse all'elenco molti immobili delle antiche corti di Lombardia, Emilia e Toscana, e in proporzione degli accresciuti carichi di mantenimento e dell'accresciuto territorio del Regno aumentò l'assegno annuo a 10,500,000 lire. Indi la legge 10 agosto 1862, n. 755, che tolse alla Corona alcuni immobili, molti altri ne aggiunse nelle provincie napoletane e siciliane ed elevò l'assegno annuo di 5,750,000 lire portandolo quindi a 16,250,000 lire l'anno.

• Vennero poscia le strettezze finanziarie, e nel 1864 il Re, dando l'esempio nobilissimo d'introdurre in ogni parte dell'amministrazione pubblica le più severe economie, rinunziò a tre milioni della sua Lista civile, indi nel 1865 rinunziò ancora ad un altro milione. I.e quali rinunzie non avrebbero avuto bisogno d'accettazione in forma di legge, ma una legge si rese necessaria per estinguere gravi passività, che nel frattempo la Lista Civile s'era addossate; cosicchè intervenne dapprima la legge 14 marzo 1865, n. 2198, che stabiliva un nuovo elenco degli immobili con variazioni in più e in meno e poscia la legge 5 febbraio 1868, n. 4212, che nel fissare l'assegno annuo a 12,250,000 lire secondo le

spontanee rinunzie del Re, concedeva per una sola volta (senza che ve ne fosse obbligo) 6 milioni di lire pel pagamento delle passività fin'allora incontrate.

Una nuova legge 26 agosto 1868, n. 4547, ricostituì l'elenco degl'immobili, con l'aggiunta di quelli delle provincie Venete; un'altra legge del 20 maggio 1872, n. 823, aggiunse immobili in Roma e provincia; la legge 21 maggio 1876, n. 3122, portò altre piccole variazioni d'immobili e un ultimo pagamento straordinario di lire 1,500,000 per adattamenti della reggia in Roma.

Finalmente la legge 31 maggio 1877, n. 3853, portò, con altra diminuzione d'immobili, la determinazione dell'assegno a lire 14,250,000, cioè ricondusse alla lista civile due milioni dei quattro che il Monarca avea rinunziati in tempi di maggiori strettezze.

§ 238. — Il 9 gennaio 1878 ascendeva al trono il Re Umberto I: la prima Legislatura del suo regno era inaugurata il 26 maggio 1880, ed essa, in obbedienza allo Statuto, fissò la Lista Civile del nuovo regno, mediante la legge 27 giugno 1880, n. 5517. La dotazione immobiliare fu confermata quale trovavasi, con lieve aggiunta; l'assegno annuo fu pure riconfermato in lire 14,250,000 quale era stato stabilito nel 1877: inoltre vennero confermate tutte le disposizioni della legge 11 marzo 1850 in quanto non fossero state sostituite da leggi posteriori.

Prendendo a base l'elenco del 26 agosto 1868, con le variazioni consecutive, la dotazione immobiliare della Corona fu allora costituita dai beni seguenti, e tale rimane fino a che non intervenga la legge resa necessaria per lo avvento del Re Vittorio Emanuele III:

Torino. — Palazzo Reale coll'attiguo giardino — Palazzo Vecchio e fabbriche del così detto Bastion Verde, esclusa la porzione di queste che debbe far parte dell'appannaggio del Duca di Genova. — Casa e giardino Spalla. — Cavallerizza e nuove scuderie e fabbriche attigue. — Real chiesa di San Lorenzo, con fabbriche attigue, escluso il palazzo Genevese, sempre quando sia destinato in appannaggio a Principi della Real Famiglia — Quartiere delle Guardie Svizzere, ed il fabbricato ed aia del Fiandro. — Palchi di Corte nei teatri *Regio* e *Carignano*.

Superga. — La basilica cogli adiacenti fabbricati.

Moncalieri. — Castello e giardino.

Racconigi. — Castello, parchi e boschi detti di Racconigi, siti parte su quello di Cavallermaggiore e parte su quello di Cavallerleone, e quattro mulini in Racconigi, due in Cavallermaggiore ed uno in Cavallerleone, coi relativi diritti d'acqua ed annessi, o i beni permutati con questi.

Stupinigi. — La palazzina con i giardini e le dipendenze.

Genova. — Palazzo Reale. — Palchi di Corte nel teatro *Carlo Felice*.

Milano. — Palazzo di Corte sulla Piazza della metropolitana, coi locali annessi del Casino. — Villa Reale presso i pubblici giardini. — Casino e palchi di Corte nel Regio teatro della *Scala*. — Palchi di rappresentanza n. 1 e 2, nella seconda fila a sinistra. — Palchi di Corte nei teatri della *Canobbiana* e *Carcano*.

Monza. — Palazzo di Corte con giardino e serre. — Parco reale, con incluse ville di Mirabello e Mirabellino. — Vivaio delle piante presso la stazione della ferrovia. — Palchi nel teatro *Sociale*.

Firenze. — Palazzo Pitti con tutte le sue adiacenze e col corridore fino a mezzo il Ponte Vecchio. — Giardino Boboli e torrilungo le mura urbane col fabbricato attualmente occupato dagli addetti all'orto botanico. — Case in piazza San Felice, n. 1 e 2. — Parte del podere detto *delle Monache*, fuori la porta San Pietro in Gattolino. — Altra parte del podere contiguo detto *della Pace*, con casa colonica. Un tratto di mura urbane, dal forte di San Giorgio alla porta San Pietro in Gattolino. — Locale dell'Osservatorio. — Palchi nei teatri.

Poggio a Caiano. — Villa, giardino, parchi e terreni dipendenti, e poderi detti *Pavetaio* e *Risaie*. — Parco di Bonistallo.

Castello Petraia. — Ville, giardini e parchi annessi, coi poderi con case coloniche, denominate *dello Stecento* e *dei Vivai*, e col terreno detto il *Campino del Pozzo*. — Tenuta di Castello e fabbriche dipendenti.

Pisa. — Palazzo di residenza colle dipendenze. — Fabbrica nuova e casa *delle vedove*. — Palazzo Vitelli, Battaglia e casa Cecconi. — Tenute di San Rossore e Coltano. — Tenute del Tombolo coi poderi denominati *Maloventre* e *Bensi*. — Palchi nel Teatro.

Napoli e dintorni. — Palazzo Reale e casa dell'Egiziaca. — Casino del Fusaro. — Palazzo di Capodimonte, bosco, giardino e annessi. — Cascinetta e bosco degli Astroni. — Tenute di Licola, Fusaro e Varcaturo, colla zona della pineta arenosa e lago di Licola. — Palchi nel teatro *San Carlo* e cinque in quello del *Fondo*.

Caserta. — Palazzo di Caserta coi boschi, giardini e diritti d'acqua.

Carditello. — Casini di Calvino, coi boschi e tenute annesse.

Palermo. — Palazzo Reale colle sue dipendenze. — Casino ai colli, detto *la Favorita*, con proprietà annesse.

Venezia. — Palazzo di residenza ed adiacenze, comprensivamente al fabbricato all'estremità del viale e magazzino attiguo alla locanda della *Lana*, in Valleressa a San Moisè, detto le *Beccarie*. — Palchi nei teatri.

Mantova. — Palchi nei teatri.

Roma. — Palazzo del Quirinale con la palazzina, il giardino e loro dipendenze. — Tenute di Castelporziano, Trefusa e Trefusina.

* § 238 bis. — Nel 24 gennaio 1905, all'inizio cioè della legislatura XXII, successiva a quella nella quale Re Vittorio Emanuele III era asceso al trono (29 luglio 1900) fu presentato alla Camera un disegno di legge per mantenere la dotazione della Corona « nella misura e nelle condizioni in vigore al termine della passata legislatura ».

Il progetto fu approvato dall'una e dall'altra Camera, naturalmente non senza qualche discussione per parte dell'estrema e sanzionato dal Re divenne la legge 12 febbraio 1905, n. 26.

L'unico articolo così testualmente dice :

La dotazione della Corona per la durata del Regno di Sua Maestà Vittorio Emanuele III è stabilita nella misura e nelle condizioni in vigore al termine della passata legislatura.

E dopo quanto si è detto più sopra, non occorrono altre dilucidazioni.

Solo ci pare opportuno di aggiungere qui che (come vedremo al § 250) essendosi con legge 6 dicembre 1900, n. 393, provveduto al dovario della « Regina vedova » nella cifra di un milione di lire annue, il Re — seguendo un esempio paterno (§ 247) — comunicava al Governo l'intendimento suo di versare annualmente al Tesoro un egual somma dalla sua lista civile, affinchè lo Stato non avesse a subire maggiori aggravii.

Così che la dotazione della Corona, nominalmente di lire 14,250,000 annue, viene ridotta a lire 13,250,000, la quale cifra — non certo esagerata se la si paragona alla lista civile d'altre monarchie — diventa poi appena sufficiente quando si pensi che il Capo dello Stato deve attenersi a quell'altissimo decoro ed a quella grandissima dignità che pur tanto cooperano a far rispettare nelle masse le istituzioni, che il sussidio finanziario reale è invocato e concorre e deve concorrere in mille e mille circostanze, e che, infine, gravano su detta lista le ingenti spese di manutenzione e di amministrazione dei grandi palazzi, già sede dei principi spotestati (§ 240).

Al quale proposito riteniamo, anzi, che sarebbe atto

opportuno e politico caricare dette spese allo Stato, e diminuire contemporaneamente di egual somma la Lista civile.

L'erario sostanzialmente non ne soffrirebbe, ma la riforma varrebbe certo a diminuire, se non a togliere, certi pregiudizî ingiustificati in ordine alla presunta esagerata vistosità della somma assegnata al Capo dello Stato.

La quale riforma noi preferiremmo — almeno per ora — all'altra del controllo parlamentare sulla Lista civile, da parecchi scrittori ed uomini politici sostenuta. E ciò perchè, per quanto si dica e possa essere vero che in Inghilterra il detto sindacato ha accresciuto e non indebolito il prestigio della Corona, non è detto che da noi potesse ciò verificarsi. Ci sarebbero anzi ragioni fondate per sospettare che il controllo in parola darebbe, in Italia, ed ogni anno, dentro e fuori del Parlamento, occasione a discussioni poco dignitose per la Corona. ♣

Altro punto che prova come tali questioni costituzionali non si risolvano nè colla sola rigidezza dei principii, nè col solo esempio degli altri popoli; bensì tenendo conto ad un tempo, e dei principii e delle tradizioni e dei costumi del popolo cui detti principii debbono applicarsi.

§ 239. — A compiere il quadro del demanio della Corona, è necessario aver presenti le Chiese, Cappelle e Basiliche Palatine ⁽¹⁾.

Fin da tempi remotissimi i regnanti ottennero dal Pontefice di poter istituire presso i loro palagi oratori proprii, officiati da clero nominato stipendiato e revocabile da loro e immune dalla giurisdizione ecclesiastica: e ciò allo scopo di assicurarsi l'adempimento dei servizi divini senza pericolo di rifiuto o di offese in quei torbidi tempi di lotte sempre rinascenti fra la potestà laica e quella religiosa. Nacquero pertanto via via le chiese, cappelle e basiliche

(1) UGO, *Sulle Chiese Palatine*. Nell'« Archivio di diritto pubblico » del 1894. E v. gli altri scritti e la giurisprudenza ivi ricordati.

palatine, ovunque il Principe usasse tener dimora: e la pietà dei monarchi le dotò, nel corso dei secoli, di pingui possessi e notevoli redditi, a decoro del culto e pel mantenimento del clero assegnatovi. Molte erano codeste chiese e cappelle nei varî Stati in cui si divideva la nostra penisola; ed a misura che l'Italia si veniva unificando, esse passarono dai regnanti spodestati alla Corona italiana. La giurisprudenza così amministrativa che giudiziaria le ritiene Prelature *Nullius* — accessori e dipendenze della reggia quand'anche non si trovino connesse o contigue alla medesima — chiese non soltanto di patronato regio, ma oratorî privati con diritto di libera collazione, direttamente ed esclusivamente alla dipendenza del monarca. Non però beni privati del Principe, ma parti del demanio della Corona, e quindi trasmissibili colla Corona stessa, per successione di diritto pubblico. Ben vero che le leggi sulla Lista Civile non le elencano, o meglio non le elencano compiutamente; ma già la prima parte dell'articolo 19 dello Statuto manteneva al Re Carlo Alberto « l'uso dei reali palazzi, ville, giardini e *dipendenze* » e la legge del 1850 nell'articolo 2 dichiarava che negli immobili assegnati si dovevano intendere comprese « le loro dipendenze tutte » e, dato il carattere proprio delle chiese palatine, sarebbe stato necessario, perchè fossero sottratte alla Corona, che le leggi esplicitamente avessero detto. Al qual proposito si rammenta la sentenza 10 agosto 1841 della Cassazione francese sul ricorso Cousin contro la Lista Civile e De Maillé, ove fu ritenuto che « allorquando i beni mobili o immobili sono stati una volta compresi nella dotazione della Corona, non cessano di farne parte nei successivi cambiamenti di Regno se non in quanto la legge che costituisce la nuova Lista Civile ne li eccettua formalmente ».

Queste chiese, cappelle e basiliche insieme ai loro beni, sono oggi amministrate in parte dalla Real Casa, in parte dal Ministero di grazia e giustizia e dei culti; ma è a notare che quest'ultimo vi attende per mera delegazione della Corona, e quindi amministra nell'interesse esclusivo di essa, e nelle condizioni medesime in cui sono amministrati tutti

gli altri immobili della Lista Civile. Per conseguenza erroneamente i decreti riferentisi alle Palatine furono talvolta emanati con richiamo all'articolo 18 dello Statuto, quasi ch'esse si trattasse di benefizi ecclesiastici sottoposti a parziali diritti della potestà civile, quando invece esse rientrano affatto sotto l'articolo 19 che ora commentiamo. E giustizia vuole si dichiari che le cospicue rendite delle basiliche Palatine per volere del Re sono erogate tutte sopra luogo, in parte pel mantenimento degli edifici e dei loro officianti, in parte a fini di civile beneficenza per scuole popolari e conservatorii.

Non soddisferemo forse ad una semplice curiosità, col pubblicare l'elenco esatto di queste chiese, cappelle e basiliche, distinguendo quelle che rimangono alla immediata dipendenza della Real Casa, e quelle che per delegazione del Principe sono amministrare dal Ministero di grazia e giustizia :

a) Alla dipendenza della Real Casa:

Roma. — Chiesa del Sudario.

Napoli. — Cappella nella Reggia — Basilica di San Francesco di Paola — Parrocchia di San Sebastiano Martire già in Castelnuovo ed ora avente sede nella Basilica predetta — Cappella del Regio Palazzo di Capodimonte — Parrocchia nello stesso sito — Cappella nella Reggia di Caserta — Parrocchia nel Regio sito di Carditello con tre cappelle da essa dipendenti — Cappella nel Regio sito del Fusaro — Cappella nel Regio sito di Licola (servita però da un sacerdote pagato dal Fondo pel Culto).

Palermo. — Cappella nel Palazzo Reale — Regia Chiesa alla Favorita — Regia Chiesa nella tenuta Falde.

Torino. — Cappella della SS. Sindone — Chiesa di San Lorenzo — Basilica di Superga.

Firenze. — Cappella nel Palazzo Pitti — Cappella presso le scuderie reali alla Pace — Due cappelle nella villa del Poggio a Cajano.

Milano. — Parrocchia di Corte, in Milano — Cappella nel Palazzo di Monza — Cappella nella villa di Mirabello.

Venezia. — Oratorio nel Regio Palazzo.

Pisa. — Cappella pel servizio delle Reali Tenute di San Rossore, Tombolo e Coltano.

b) Alla dipendenze del Ministero di grazia e giustizia e dei culti.

Regie Basiliche Palatine: di Santa Barbara in *Mantova*, di San Nicola in *Bari*, di San Michele Arcangelo al *Gargano*, di *Altamura*, di *Acquaviva delle Fonti*.

Regie Chiese Palatine: di *Calascibetta* e di San Giovanni in *Montefusco*.

Regio Oratorio della SS. Annunziata in *Colorno*.

§ 240. — Passiamo ora a considerare l'indole giuridica della Lista Civile, distinguendone le due parti, cioè l'assegno annuo e la dotazione immobiliare.

L'assegno annuo è una somma fissa, calcolata dalla legge in guisa da comprendere due elementi. In primo luogo, il corrispettivo personale dell'ufficio regio, commisurato all'alta importanza costituzionale di esso. In secondo luogo, la concessione dei mezzi affinchè l'istituzione monarchica possa adempiere convenientemente i suoi fini, determinata a sua volta in una misura che senza poter essere in disquilibrio con l'ampiezza e la ricchezza del paese, deve ispirarsi in ogni caso a signorile larghezza.

Molto si suol discutere dell'assegnamento fatto al Re dalla nostra legge, raffrontandolo coi limitati assegni dei Presidenti di Repubblica e con le condizioni pietose delle masse che lavorano e soffrono. Ma, come avviene allorquando i sentimenti soverchiano la ragione, si giunge per solito a giudizi che non hanno buon fondamento.

I popoli sono liberi — entro certi limiti storici e politici — di scegliere tra la forma monarchica e quella repubblicana; se però le loro condizioni storiche e politiche li spingono ad abbracciare la prima, uopo è ch'essi accettino tutte le conseguenze che ne derivano. Or bene, la posizione del Monarca non è punto paragonabile con quella del Presidente. Oltre che magistrato supremo, il Re è veramente una istituzione, ed occupa una posizione peculiarissima che importa e richiede un ambiente adatto d'onori, di dignità, d'apparato esterno, quale non è necessario, nè desiderabile nelle repubbliche. Non è solo il depositario dell'Esecutivo, come un Presidente, ma è anche l'incarnazione tradizionale e storica della maestà e sovranità dello Stato. Nel fissare la sua dotazione, pertanto, non devesi considerare solo il suo ufficio costituzionale, ma anche la sua funzione sociale, di vertice ed esponente della collettività. I suoi mezzi finanziari debbono essere tali da corrispondere al lustro senza di cui non s'intenderebbe la istituzione regia. Come si esprimevano i Comuni d'Inghilterra fin dal 1660, la Corona deve esser messa in condizioni da impedire che sia

trattata leggermente dagli Stati esteri. Si pensi al mantenimento di una Corte, erede di tradizioni ancora vivacissime nella coscienza dei popoli europei — alla magnificente rappresentanza del paese di fronte alle Corti straniere — all'ospitalità verso altri Principi — alle partecipazioni incessanti alle pubbliche solennità — ai viaggi — alle visite e agli acquisti nelle esposizioni — ai premi e contributi in ogni opera civile o benefica — ai doni, alle pensioni, ai sussidii chiesti da supplicanti innumerevoli. Credere che potrebbe l'amministrazione pubblica tener luogo della Corona in questi uffici d'incoraggiamento e di beneficenza, è fallace; poichè in mano ai ministri parlamentari il premio scema d'importanza e la beneficenza diviene compassata, e l'uno e l'altra non tardano a cadere nel numero degli strumenti elettorali. Togliere alla Corona i mezzi di corrispondere a coteste necessità, è richiederle alti còmpiti lesinandole i mezzi necessari.

Nè ha maggior valore l'altro parallelo che suol farsi tra l'assegno della Corona italiana e quelli dei Monarchi esteri per dedurne che il primo è proporzionalmente il più alto: perocchè non bisogna dimenticare la genesi storica della nostra Lista Civile. Il Regno d'Italia è venuto formandosi per l'unione di sette Stati diversi, i quali avevano altrettante Corti con palagi storici e ville e impiegati e servi e pensioni che in grandissima parte la convenienza politica imponeva di non sopprimere. Ove dunque si tenga calcolo, com'è giusto, delle immense spese di manutenzione degl'immobili e di quelle di amministrazioni e pensioni, si riconosce che solo in apparenza la dotazione della Corona italiana sorpassa proporzionalmente quella dei più potenti Monarchi esteri. Cosicchè potrebbe un giorno anch'essere diminuita, quando le si togliesse molta parte del fardello che le opportunità politiche hanno reso necessario d'attribuirle.

Checchè sia di ciò, l'assegno annuo costituisce un corrispettivo in cui la Corona ha l'assoluta proprietà e fa l'uso che meglio reputa, come ogni cittadino ha diritto di fare dei proprii redditi e guadagni senza obbligo di

renderne conto ad alcuno. Se quindi la somma in qualche esercizio non basta a coprire le spese, l'erario pubblico non ha verun debito d'aggiungere la differenza per saldare i debiti eventuali; e viceversa, ove un esercizio si chiuda con residui attivi, questi non ritornano punto all'erario.

L'assegno figura ogni anno nello stato di previsione della spesa pel Ministero del Tesoro in un capitolo complessivamente con gli appannaggi dei Reali Principi (di cui si tratterà all'articolo 21): ed è dovere morale del Parlamento di non discuterne, trattandosi di stanziamento che è mera esecuzione della legge sulla Lista Civile, che a sua volta è conseguenza obbligatoria dell'articolo 19 dello Statuto.

In forza dell'articolo 8 della legge 24 agosto 1877 che ha sostituito analoghe disposizioni anteriori, l'assegno è esente dal pagamento dell'imposta di ricchezza mobile (§ 94). Esso è anche insequestrabile, perchè istituito come necessario nella sua pienezza ed integrità al mantenimento dell'istituzione regia; e per l'articolo 10 della citata legge del 1850 viene pagato a dodicesimi posticipati.

§ 241. — I beni immobili con gli annessi mobili sono e rimangono sempre di piena ed esclusiva proprietà dello Stato, il quale tuttavia si vincola a non disporne finchè li conserva nell'elenco della dotazione regia.

Non però fanno parte del *demanio pubblico* di cui parla l'articolo 427 del Codice civile; nè tutti fanno parte dei *beni patrimoniali* dello Stato, come potrebbesi argomentare dalla breve menzione di essi nell'articolo 16 del regolamento di contabilità generale del 4 maggio 1885, n. 3074. Costituiscono, propriamente, il « demanio della Corona », cioè quella parte del demanio nazionale ch'è destinata dallo Stato ad uso del Principe. E nel silenzio delle nostre leggi (chechè abbiano potuto determinare le leggi e la giurisprudenza d'altri paesi) conviene distinguere in essi — da un lato, quelli conservati all'uso pubblico come le biblioteche, le pinacoteche, le gallerie, le collezioni e mo-

numenti, che sono per ciò stesso fuori commercio, e quindi anche inalienabili e imprescrittibili, al pari delle cose appartenenti al demanio pubblico; — dall'altro, quelli patrimoniali, destinati esclusivamente in servizio del Re e della sua Famiglia, che sono bensì indisponibili per lo Stato e inalienabili pel Re finchè conservano siffatta destinazione d'interesse pubblico, ma non imprescrittibili nè esenti da imposte, nè da servitù legali, nè da espropriazione per causa di pubblica utilità ⁽¹⁾.

Il diritto che il Re esercita sopra codesta massa di beni, non è di semplice uso, come parrebbe dall'inesatta espressione che leggesi nel primo capoverso dell'articolo 19 dello Statuto: ma, secondo appare dall'articolo 8 della legge del 1850, è veramente diritto di usufrutto, regolato dalle disposizioni stesse del Codice civile, salvo in quanto la legge speciale e apposita non disponga altrimenti. Conseguentemente il Re non può nè alienare i beni della dotazione e nè donarli o disporne per testamento, alla stessa guisa che non può disporne lo Stato proprietario: e nemmeno può ipotecare gl'immobili o pignorare i mobili, che d'altronde, al pari d'ogni altro bene assegnato a servizi pubblici, non sono soggetti nè a sequestro nè ad esecuzione forzata per parte di creditori eventuali. Egli è inoltre tenuto a rispettare tutti i pesi e gli obblighi imposti sui beni all'atto dell'assegnazione, e la legge del 1850 li enuncia.

D'altra parte, il Re come usufruttuario gode non solo dell'uso ma anche delle rendite che possono ricavarsi dalla dotazione fruttifera: e ne dispone come meglio crede, in aggiunta al suo assegno annuo. Per eccezione alle ordinarie norme dell'usufrutto, egli non è tenuto mai a dare cauzione; e in forza degli articoli 5 e 6 della legge del 1850, può arrecare ai detti beni qualsiasi variazione o abbellimento: però mentre le aggiunte vanno a vantaggio del Demanio, le spese a ciò necessarie, come quelle di manu-

(1) GIORGI, *Dottrina delle persone giuridiche*. Firenze, Cammelli, 1899, vol. II, § 109 e seguenti.

tenzione e conservazione, rimangono a totale suo carico. Limitatamente poi ai mobili che siano per loro natura surrogabili, ha pure facoltà di alienarli o permutarli rimpiazzandoli adeguatamente. Al contrario, le permutate e le alienazioni degl'immobili non possono farsi che per autorizzazione del Parlamento, e citiamo ad esempio la legge 17 luglio 1858, n. 2916. Il Re può anche costituire servitù sopra gl'immobili della dotazione, ma opportunamente il Consiglio di Stato, con parere 5 febbraio 1892, distinse a codesto proposito: se la servitù importa diminuzione di reddito per la Lista Civile, il corrispettivo dev'essere impiegato in rendita pubblica intestata al Demanio per la proprietà ed alla Lista Civile per l'usufrutto; se poi non importa alcuna diminuzione d'entrata per la Lista Civile, il corrispettivo deve andare a profitto del Demanio.

Circa il pagamento delle imposte sui beni della Corona, nell'antico Piemonte esisteva l'esenzione compiuta, in forza del R. Editto 14 dicembre 1818, n. 868. Poi sopraggiunse la legge 28 aprile 1853, n. 1511: la quale nell'articolo 10, n. 1, esentò dall'imposta mobiliare « i palazzi e le villeggiature che fanno parte della dotazione della Corona o dell'appannaggio dei Principi della Famiglia e del Sangue Reale » escludendo però dalla esenzione, col successivo articolo 11, « quelle parti dei fabbricati... che servono all'abitazione dei direttori, amministratori, commessi, assistenti, o che altrimenti vengono cedute a titolo sì oneroso che gratuito, ad uso d'alloggi di persone estranee all'oggetto cui tali fabbricati sono essenzialmente destinati ». Venne però col Regno d'Italia la legge 14 luglio 1864, n. 1831, che nell'articolo 10 aboliva « tutti i privilegi e qualunque speciale esenzione dall'imposta *fondiaria* »: e quindi sorse il dubbio se non fosse cessata anche per la Lista Civile quell'antica esenzione. Ma la Cassazione di Torino, con sentenza 31 luglio 1867 sul ricorso Finanze e Lista Civile, considerò che la legge del 1850 sulla dotazione regia non avea nè liberato il Demanio proprietario dal pagare esso le imposte erariali e relative sovrimposte comunali e provinciali, nè avea richiamato su questo punto

(come aveva fatto per altri) le disposizioni del Codice civile intorno all'obbligo dell'usufruttuario di pagarle; laonde per effetto della legge del 1864 cessava bensì l'esenzione, ma l'obbligo del pagamento non essendo pattuito a carico della Lista Civile, doveva quindi innanzi ricadere sullo Stato proprietario. L'esenzione in altri termini non era « un privilegio » cadente sotto il disposto della legge d'abolizione, ma un diritto riconosciuto all'usufruttuario, e quindi continuativo anche dopo la legge di abolizione. La stessa dottrina vale quindi, per analogia di materia, a proposito dell'imposta e sovrimposta sui *fabbricati* (circolare 22 dicembre 1867, n. 305, del Ministero delle finanze alle Direzioni demaniali).

Il Consiglio di Stato, pronunziando in contenzioso sulla medesima controversia che fu poscia oggetto della citata sentenza della Cassazione Torinese, nella decisione 20 novembre 1863 aveva invece ritenuto, quanto alle sovrimposte provinciali e comunali, ch'esse gravassero sulla Lista Civile e non sullo Stato: come appunto avveniva in Francia, secondo si desume dalla relazione ministeriale che nel 4 ottobre 1831 accompagnò alla Camera dei deputati il progetto divenuto poi la legge 2 marzo 1832 sulla Lista Civile del Re Luigi Filippo.

Un'ultima osservazione. Per l'articolo 12 della ripetuta legge del 1850 le azioni attive e passive circa la dotazione debbono essere intentate o sostenute dall'Amministrazione della R. Casa: e richiamiamo in proposito le disposizioni del Codice di procedura civile, già riferite nel § 93. Ma la Cassazione di Palermo, con sentenza 22 luglio 1890 sul ricorso Scaglione, ritenne che siffatta disposizione di legge non può estendersi fino ad escludere il Demanio dello Stato dall'intentare o sostenere verso i terzi le azioni medesime, a guarentigia dei diritti dello Stato proprietario.

§ 242. — La Lista Civile nelle sue due parti (assegno annuo e dotazione immobiliare) è amministrata da una gerarchia di agenti i quali costituiscono il « Ministero della Real Casa ». Esso però non ha di comune altro che il nome

coi Ministeri in cui si ripartisce l'amministrazione statale: questi infatti sono rami dell'azienda pubblica, quello invece è una mera azienda privata.

In forza del vigente ordinamento, approvato con regio decreto 25 dicembre 1892 (su proposta e a controfirma del Ministro della Real Casa), questo Ministero consta di una amministrazione centrale in Roma, e delle amministrazioni provinciali di Torino, Milano, Firenze, Napoli, Pisa, Genova, Venezia e Palermo. Nell'amministrazione centrale la Divisione 1^a ha il nome di « Direzione superiore della Segreteria di S. M. il Re »; le altre quattro Divisioni costituiscono la Direzione Generale dell'Amministrazione civile, ed esercitano rispettivamente le seguenti attribuzioni: Divisione 2^a, personale, cassetta privata, beneficenza; Divisione 3^a, Fabbriche e possessi, inventario patrimoniale; Divisione 4^a, Governo interno ossia amministrazione delle spese di Corte; Divisione 5^a, Ragioneria generale, controllo e tesoreria, ivi comprese le amministrazioni delle Cappelle Palatine e del *patrimonio privato* del Re. Vi sono inoltre uffici d'ordine comprendenti l'archivio, il protocollo, la copisteria, l'economato, il magazzino, la biblioteca e la posta; nonchè i seguenti « uffici distaccati »: Ufficio del cavaliere e della dama d'onore di S. M. la Regina; ufficio del Primo aiutante di campo generale di S. M.; ufficio del Prefetto di palazzo; ufficio del Grande Scudiere di S. M.; ufficio del Gran Cacciatore di S. M.; ufficio tecnico della Real Casa in Roma; e Tesoreria Centrale.

A capo di questa gerarchia è il « Ministro della Real Casa » il quale può essere deputato, a termini dell'articolo 82 della legge elettorale politica, ma più spesso è senatore ⁽¹⁾.

* (1) Un tempo veniva nominato con decreto a controfirma d'un ministro responsabile, mentre egli controfirmava a sua volta le nomine e le promozioni degl'impiegati dipendenti. Ma oggi, pur essendo al medesimo lasciato quest'ultimo compito, il Ministro della Real Casa (come anche il Prefetto di palazzo ed il Primo aiutante di campo di S. M.), per avvicinarsi ad una consuetudine inglese, del resto giustificata, e di cui si senti il bisogno anche da noi come appresso diremo, viene nominato dal Consiglio dei ministri.

Cfr. R. D. 14 novembre 1901, n. 466, articoli 2 e 7 (§ 701).

Nella seduta difatti 24 gennaio 1868 della nostra Camera, l'on. Villa aveva chiesto d'interpellare il Ministro dell'interno sulla nomina a Ministro della Real Casa del senatore Gualterio, il quale poco innanzi era stato costretto ad uscire dal Gabinetto per un voto di censura del Parlamento. Il Ministro dell'interno si ricusò di rispondere, sostenendo che il Ministro della Real Casa non è funzionario dello Stato, ma agente privato della Corona, e se la sua nomina porta la controfirma d'un membro del Gabinetto, ciò ha luogo solo per riconoscerne la qualità di amministratore della Lista Civile e per conferirgli quella di Grande Ufficiale dello Stato. Replicò l'on. Villa che ciò bastava per far rientrare quella nomina nella responsabilità politica del Gabinetto, e che pertanto egli credevasi in diritto di biasimare il Gabinetto per quella nomina ch'egli reputava impolitica e censurabile. Altri deputati sostennero lo stesso pensiero, ma il Ministro dell'interno fu saldo nel negarsi a rispondere, ripetendo che la nomina del Ministro della Real Casa non cade nella responsabilità giuridica del Gabinetto, perchè non costituisce uno di quegli « atti del Governo » di cui è parola nell'articolo 67 dello Statuto. Senonchè di lì a poco, essendo stato incaricato l'on. Lanza della formazione di un nuovo Ministero, egli pose per condizione ed ottenne il licenziamento di tre alti funzionari della Casa Reale (fra cui appunto il senatore Gualterio), con che rimase dimostrato non essere estranea alla nomina di essi la responsabilità ministeriale e quindi anche il controllo politico del Parlamento.

243. — Ad ogni modo, il Ministro della Real Casa non fa parte del Gabinetto e non ha quindi nè seggio speciale nelle Camere, nè responsabilità politica, nè è nominato ogni volta che mutano i ministri veri e propri, nè cade con questo sotto i voti di sfiducia del Parlamento. L'amministrazione della Lista Civile è sottratta interamente al sindacato parlamentare; il bilancio della Real Casa non è reso pubblico, non è discusso, non è votato dalla rappresentanza nazionale, non è soggetto al controllo della Corte dei conti.

Ciò pare a molti una inammissibile eccezione al principio inconcusso del regime libero, per cui ogni servizio dello Stato, dal più eccelso al più umile, debbe essere ordinato, compensato e controllato dal Parlamento; e quindi si discute nei libri e nelle assemblee sulla necessità di ricondurre anche la Lista Civile sotto la vigilanza delle Camere. Il giorno 10 maggio 1876, nella Camera dei deputati, l'on. Bertani affermò solennemente questo concetto, e il giorno 14 maggio 1877 lo riprese con ampiezza maggiore, provocando dichiarazioni affatto opposte dal presidente del Consiglio dei ministri ed osservazioni notevoli dell'on. Sella, dopo le quali la proposta venne respinta a grande maggioranza. Se ne parlò ancora nella stessa Camera ed anche in Senato in altre adunanze posteriori, ma senza maggior risultato.

In proposito è necessario aver presenti le considerazioni che seguono.

I sostenitori del sindacato parlamentare si richiamano per solito all'esempio dell'Inghilterra: ma questo è ben lungi dal provare l'assunto di coloro che lo invocano. In Inghilterra il sindacato parlamentare non poteva non nascere, dal momento che la Lista Civile fu quivi istituita non come pura e semplice dotazione della Corona, ma come fondo pel mantenimento di tutti i servizi civili dello Stato (§ 233). Ma oggi in Inghilterra il sindacato parlamentare non è punto esercitato sulla Lista Civile, come generalmente si reputa, nelle stesse forme e con la stessa intensità con cui si esercita sulle pubbliche amministrazioni. I più alti ufficiali della Real Casa mutano, è vero, ad ogni mutar di Gabinetto, però non fanno mai parte di questo ultimo; nè i bilanci della Real Casa si portano al Parlamento; e solo vi è un pubblico ufficiale appartenente all'amministrazione della Tesoreria, l'*auditor of the Civil List*, il quale esercita un controllo preventivo sulle spese della Lista Civile (tranne, come ben si comprende, su quelle della « borsa privata ») e ne riferisce alla Tesoreria, non già al Parlamento. Inoltre gli immobili sono curati e amministrati dall'ufficio dei Lavori Pubblici, ma ciò è comune per

tutti gli altri pubblici edifi. Vi ha dunque un controllo del Gabinetto, non un controllo diretto del Parlamento.

Distinguaasi inoltre fra l'assegno annuo e la dotazione immobiliare.

Quanto all'assegno, esso (come vedemmo) si concede a titolo di corrispettivo, e quindi non è somma che si debba erogare a particolari scopi, secondo prefissi capitoli, con obbligo di giustificare l'imputazione giusta, di evitare gli storni, di rendere conto dei residui. I bilanci delle amministrazioni pubbliche sono saviamente subordinati a siffatti vincoli; ma la somma che lo Stato corrisponde per l'ufficio regio, non lo è nè può esserlo. E dove la Lista Civile fosse scaricata di tutti gli immobili infruttiferi, anzi costosi, come le gallerie d'arte, e fosse diminuita di molti altri immobili che appartenevano alle antiche Corti italiane e che soltanto la convenienza politica nei primordii del nuovo Regno non consentiva di alienare o sopprimere, anche l'assegno annuo potrà forse essere ridotto in proporzione delle minori spese di manutenzione, ed allora apparirà anche più chiaro il debito di lasciarlo franco da qualsiasi pubblico controllo.

Quanto poi alla dotazione immobiliare, essa è regolata da leggi precise, costituenti dritti ed obblighi, di cui è il ministro delle Finanze quegli che deve curare l'osservanza nell'interesse dello Stato, rispondendo al Parlamento della vigilanza propria sull'amministrazione della Real Casa. Quindi il sindacato delle Camere va esercitato non sulla Lista Civile ma sul Governo nei suoi rapporti con la medesima; allo stesso modo che il sindacato sull'esercizio ferroviario, ad esempio, non si esercitava dalle Camere sulle società assuntrici, ma sul ministro dei Lavori pubblici, cui spettava assicurare l'adempimento degli obblighi di quelle. Ciò vide chiaro lo Statuto stesso, allorchè prescrive nell'articolo 19 gl'inventarii dei beni « a diligenza d'un ministro responsabile », facendo implicitamente risultare dal contrasto, che l'Amministrazione della Real Casa non doveva nè poteva essere un ministro responsabile al Parlamento.

Infine è da considerare, politicamente, che l'innovazione presso di noi fu richiesta dopo 50 anni di regime monarchico e principalmente a scopo di dimostrazione politica, senza che nella coscienza pubblica il sindacato parlamentare appaia necessario per mala amministrazione o per sperperi. Onde un giusto sentimento di omaggio alla monarchia deve concorrere a trattenerci dal mutare sistema, bastando all'uopo la responsabilità generica del Gabinetto e quella specifica del ministro delle Finanze.

* § 243^{bis}. — Una questione non accennata dal compianto amico nostro, ma che è degna di osservazione per le conseguenze pratiche che se ne possono trarre e che se ne sono tratte, è quella che riflette il *carattere* dell'amministrazione della Casa Reale, e sul quale carattere noi vediamo opportuno di fare qui breve osservazioni.

La questione che si può dire — per quanto noi ricordiamo — non mai discussa prima dalla nostra magistratura ed anche dalla dottrina, è stata resa d'attualità da una recente decisione della Cassazione di Roma, addì 13 giugno 1906 in causa Caruffo e Ministero della Real Casa ⁽¹⁾.

Si tratta in sostanza di vedere se l'Amministrazione in parola abbia o meno un carattere pubblico.

La sentenza surricordata, in opposizione alle ragioni del ricorso Caruffo, nega ciò e riconosce all'Amministrazione della Casa Reale un carattere privato. Replica alla Corte il prof. Arcoleo, nella citata nota, asserendo che la dotazione della Corona, ed in genere l'Amministrazione della Real Casa ha carattere pubblico. E la questione, elegante in sè, non è certo puramente accademica perchè il risolverla nell'uno o nell'altro senso porta ad opposte conseguenze pratiche, come avvenne nei riguardi del ricorso Caruffo le cui istanze contro il Ministero della Real Casa furono rigettate dalla Corte d'appello di Roma prima, e poi dalla Cassazione per essersi il magistrato appunto

(1) Cfr. Sentenza in « Giurisprudenza italiana », a. 1906, P. I, sez. I, col. 732, con nota acuta dell'insigne prof. ARCOLEO.

convinto del carattere privato dell'Amministrazione convenuta.

Il ricorrente ritenutosi leso da certi provvedimenti — sui quali è inutile qui trattarsi — adottati nei suoi riguardi dalla più volte menzionata Amministrazione, tentava di sostenere come quest'ultima fosse *una vera e propria amministrazione pubblica*, per trarne poi tutte le conseguenze di diritto relativamente a' suoi impiegati in genere ed a lui in ispecie.

Ma questa tesi non incontrava favore tanto presso il giudice di merito come presso quello di cassazione in quanto che pareva, essa tesi, contraddire ai principî fondamentali del nostro diritto costituzionale riflettenti la Lista Civile e la condizione giuridica del re rispetto ai beni di cui la medesima è adottata.

Le argomentazioni della Corte si riducevano, in sostanza, a questo: che se è vero, per un lato, che la lista civile nella sua entità, e tanto per l'assegnamento in numerario, quanto per la dotazione mobiliare ed immobiliare della Corona, presenta un carattere demaniale e politico — e quindi pubblico — è vero, però, per un altro lato, che quando l'uso e l'usufrutto passano al Re, e questo percepisce le rendite e la dotazione in danaro, allora ed in questo momento, tutti cotesti cespiti perdono il loro originario carattere di demanialità, e divengono cose private del Sovrano, il quale ne dispone come meglio crede senza alcun obbligo di renderne conto.

E questo argomento fondamentale la Corte illustrava con altre ed acute osservazioni tratte dallo Statuto, dalla destinazione della Lista Civile, del libero godimento dei beni mobili ed immobili da parte del Sovrano, dalla mancanza di controllo parlamentare sull'uso ed in genere sulla amministrazione; e non senza, naturalmente, affrontare le obiezioni contrarie e risolverle in senso favorevole all'argomentazione principale.

Tuttavia non si può dire che la risoluzione della Corte lasci completamente tranquilli intorno a questa grave questione di diritto pubblico. E di ciò se ne ha la prova

nella succitata nota dell'Arcoleo, le cui critiche non fanno che vieppiù sollevare il dubbio.

Per quanto riguarda ai rapporti concernenti la Lista Civile, l'illustre prof. osserva che tale istituto, per sua originaria natura, per la funzione cui serve, per i mezzi onde è dotato, per la procedura legislativa con cui è stabilito, ha carattere pubblico così evidente, che non occorre motivarvi sopra.

Difatti — osserviamo noi pure — la stessa Corte questo ammette in modo esplicito.

Ma la Lista Civile — continua il critico — s'informa alla natura della funzione cui è destinato a provvedere. Epperò, come nessuno potrebbe sostenere che, nelle moderne costituzioni, la funzione regia sia privata, così è inesatto affermare che tutto quel complesso di persone e di cose, che serve appunto alla esplicazione della suprema fra le funzioni pubbliche dello Stato, costituisca un'azienda privata, di modo che i funzionari di quella gerarchia debbano considerarsi come impiegati di un'azienda avente simile carattere. La Lista Civile attinge la sua origine a quella stessa legge fondamentale, dalla quale la Corona trae il suo potere e le sue funzioni; e però, a prescindere che l'organismo d'un istituto giuridico non può essere di natura diversa dal fine al cui conseguimento, sia pure in modo indiretto, concorre, sarebbe illogico ammettere che la legge fondamentale di diritto pubblico, dalla quale tutte le altre hanno presa la loro origine, possa, senza che lo abbia detto espressamente, dare luogo in molti casi ad una istituzione di ordine privato. Inoltre si aggiunga che Lista Civile fin dai primordii del suo processo storico, specialmente in Inghilterra, fu il primo nucleo del bilancio intorno al quale si raggruppò il maggior numero di quei servizi che formavano la parte permanente dell'Amministrazione pubblica. Anzi portò tale impronta di necessità pubblica da costituire parte del fondo consolidato nel bilancio inglese e da rappresentare l'unica eccezione al voto annuale nei bilanci del continente.

Potremmo aggiungere, sia pure in succinto, le altre ar-

gomentazioni portate dal critico contro la decisione della Corte; ma ci limitiamo a quelle sopraccennate, in quanto esse sono le più forti contro la tesi che riconosce l'indole privata dell'amministrazione della Lista Civile.

Per conto nostro ne aggiungiamo altre, diremo così, di contorno ma non meno importanti, tra cui è da tenersi in gran conto, come dato di diritto positivo, il R. Decreto 14 novembre 1901 n. 406 (già richiamato al § 242 in nota) il quale sottopone la nomina del ministro della Real Casa, del prefetto di palazzo e del primo aiutante di campo di S. M. al Consiglio dei ministri. In quale azienda privata sarebbe compatibile e concepibile simile ingerenza?

Come pure è inconcepibile — logicamente — che un istituto per sua indole *pubblico* (come la Corte riconosce essere la *lista civile*) possa poi nelle modalità del suo esercizio divenire *privato*, perdendo, così, quel primo carattere che è insito alla sua stessa origine costituzionale.

Questa distinzione che forma, come dicemmo, il fulcro della decisione più volte ricordata, ci sembra più speciosa che convincente, e più presto detta che realmente provata essere razionale e giuridica.

Per cui, concludendo, pare a noi che il carattere della dotazione della Corona ed in genere dell'Amministrazione della Real Casa debba considerarsi pubblico, accogliendo, quindi, tutte quelle deduzioni di diritto che da tale premessa possono logicamente trarsi.

Art. 20.

Oltre i beni, che il Re attualmente possiede in proprio, formeranno il privato suo patrimonio ancora quelli che potesse in seguito acquistare a titolo oneroso o gratuito durante il suo Regno.

Il Re può disporre del suo patrimonio privato sia per atti fra vivi, sia per testamento, senza essere tenuto alle regole delle leggi civili che limitano la quantità disponibile. Nel rimanente il patrimonio del Re è soggetto alle leggi che reggono le altre proprietà.

SOMMARIO.

Il patrimonio privato del Re.

§ 244. Origine storica di questo articolo. — § 245. Esame delle sue disposizioni.

Il patrimonio privato del Re.

§ 244. — Durante il lungo periodo in cui mancò il concetto della Lista Civile distinta dai beni e redditi dello Stato (§ 233), mancò per identici motivi anche l'idea che il Re potesse possedere un privato patrimonio. Reggitore del popolo e signore di tutto il pubblico demanio, allo stesso modo ch'egli non distingueva in quest'ultimo la parte a lui riserbata in corrispettivo del suo eccelso ufficio, non ne distingueva nemmeno le cose a lui spettanti per diritto di privata proprietà. Nell'ascendere al trono e nel cessare di essere persona privata per darsi tutto intero allo Stato e immedesimarsi con esso, da una mano egli acquistava tutto ciò ch'era dello Stato, dall'altra incorporava nel demanio pubblico tutti i suoi immobili. Con l'assunzione d'ogni

cosa in qualità di sovrano, sfuggiva alla necessità e quindi perdeva il dritto di possedere cosa alcuna in qualità d'individuo: e come gl'ingrandimenti del pubblico demanio profittavano in primo luogo ai suoi redditi, così ogni consecutivo suo acquisto a qualsiasi titolo si devolveva sempre al pubblico demanio.

Il principio, riconosciuto in Francia dal Re Carlo IX nel 1566, era già tanto radicato nelle idee dell'epoca, da imporsi fortemente agli stessi monarchi. E infatti, allorchè nel 1590 Enrico IV emanava un Editto per ritenere a sè i suoi domini e impedirne la devoluzione allo Stato, i giudici del Parlamento ricusavano d'interinarlo, ond'egli nel 1607 era forzato alla revoca di esso con altro Editto in cui riconobbe esplicitamente che il motivo della devoluzione era giustissimo, consistendo in ciò, che il Principe si dedica e consacra al pubblico e contratta con la propria Corona « una specie di *matrimonio*, comunemente chiamato *santo e politico* ». Da allora in poi quel principio fu rispettato in Francia come essenziale all'istituto monarchico, tantochè la stessa costituzione del 1791, pure istituendo una « Lista Civile » in armonia con le nuove idee dello Stato libero, nell'articolo 9 della Sezione 1^a del capo II del Titolo III sancì:

I beni particolari che il Re possiede al suo avvenimento al trono sono riuniti irrevocabilmente al demanio nazionale: egli ha la disposizione di quelli che acquista a titolo singolare (*cioè come privato individuo*): se non ne ha disposto, sono parimenti riuniti alla fine del suo regno.

Quindi: assorbimento del privato patrimonio del Re che ascende al trono, libertà di formarsene un altro durante il regno, ma devoluzione di esso allo Stato con la morte del Principe se questi non ne avesse disposto.

Con la Restaurazione questi medesimi principii ritornarono in pieno vigore, e furono riaffermati nelle due leggi delli 8 novembre 1814 e del 15 gennaio 1825, relative alla Lista Civile di Luigi XVIII e Carlo X. Ma intervenuta la rivoluzione di luglio, la legge 2 marzo 1832 concernente la Lista Civile di Luigi Filippo innovò su questa materia

per voto 13 gennaio 1832 della Camera dei Deputati, e il concetto della devoluzione cessò interamente. Eccone le disposizioni:

Art. 22. — Il Re *conserva* la proprietà dei beni che gli appartenevano prima del suo avvenimento al trono: questi beni, e quegli che egli *acquisterà* a titolo gratuito od oneroso durante il suo regno, comporranno il suo patrimonio privato.

Art. 23. — Il Re può *disporre* del suo dominio privato sia per atto tra vivi, sia per testamento, senza essere soggetto alle *regole del Codice civile che limitano la quantità disponibile*.

Art. 24. — Le proprietà del dominio privato saranno, salva l'eccezione portata nell'articolo precedente, sottomesse a *tutte le leggi* che reggono le altre proprietà. Esse saranno portate in *catasto* e sottomesse alle *imposte*.

Art. 25. — Non si formerà più alcun *dominio straordinario*. In conseguenza, tutti i beni mobili e immobili acquistati per diritto di guerra o per trattati patenti o segreti, apparterranno allo *Stato*, salvi tuttavia gli oggetti che una legge donasse *alla Corona*.

Era infatti una necessità, che a misura si faceva strada la distinzione della Lista Civile dal pubblico demanio, si distinguesse dall'una e dall'altro il privato patrimonio del Principe. Il « matrimonio santo e politico » ebbe certo la sua utilità, in tempi nei quali il disporre dei proprii beni era pel Sovrano un mezzo di smembrare lo Stato, e il non poterne disporre era un mezzo di estendere e consolidare l'unità nazionale. Ebbe certo la sua convenienza, in tempi nei quali il Re, adoperando a beneplacito i pubblici redditi, poteva troppo obbedire alla spinta d'accrescere a spese del popolo il suo privato patrimonio. Fu certo una fortuna ai giorni delle lotte fra le assemblee rappresentative ancor deboli e i Principi ancor troppo forti, perchè impedì che nel vistoso reddito privato essi potessero trovare i mezzi che i Parlamenti ricusavano, e perseguire intenti malveduti dal popolo. Ma oggi, mutate le condizioni delle cose, quel vecchio principio ha fatto il suo tempo. Ai dì nostri nessun privato patrimonio, per quanto vasto, potrebbe mai offrire i mezzi economici bastanti a combattere le volontà popolari; nè il disporre della privata proprietà smembrerebbe lo Stato, nè il non poter disporre di quella consoliderebbe questo in guisa alcuna; nè i regii acquisti possono più dirsi compiuti con denari dello Stato quand'anche derivano da

risparmi sulla Lista Civile, ch'è tutta cosa del Principe; nè i regii risparmi tendono a concretarsi eccessivamente in beni immobili: mentre ai dì nostri sarebbe esagerato il ripetere che appunto per l'esistenza d'una decorosa Lista Civile il monarca non deve poter disporre d'altri cespiti ignoti al Parlamento. Nulla di più giusto che il non confondere i beni privati con le cose pubbliche adducendo a queste indebiti lucri o indebiti aggravii, e nulla di più giusto che anche il Re goda di quel diritto di proprietà che le leggi guarentiscono a tutti senza eccezione. Nel tempo in cui ogni cosa era del monarca, non poteva dolere al Re la devoluzione dei beni privati i quali andavano parimente al suo successore; ma oggi, che la Lista Civile può essere fissata diversamente ad ogni nuovo regno, la devoluzione toglierebbe al Re perfino l'innocente compiacenza di conservare nella propria famiglia le proprietà da lui degnate di particolare predilezione e affezione. Separata la Lista Civile coi suoi dritti e i suoi pesi dal demanio pubblico, è impossibile non riconoscere come cose diverse e per sè stanti anche i dritti ed obblighi e i debiti e i crediti della privata persona del Principe.

Nel Piemonte pre-costituzionale già esisteva la distinzione della privata proprietà del Re, parallelamente alla distinzione della sua « Lista Civile » — e citiamo in prova il R. Editto 14 dicembre 1818 già da noi ricordato (§ 214), che a proposito della esenzione dall'imposta fondiaria fece espressa e distinta menzione così della dotazione immobiliare della Corona Sarda come del privato patrimonio del regnante. Lo Statuto adunque allorquando in quest'articolo parlò dei beni del *Re* dopo aver parlato nell'articolo precedente di quelli della *Corona*, non fece che riconfermare l'esistente stato di cose, con le innovazioni e determinazioni consigliate dal più recente diritto francese in questa materia. Noi leggiamo in proposito nel verbale 4 marzo del Consiglio di Conferenza (§ 6, nota).

Per determinare le proprietà che debbono formare il patrimonio particolare del Re e per lasciargliene la disponibilità a termini della legge francese che lo affranca sotto questo rapporto dalla dipendenza dal Codice civile,

è stato stabilito di sostituire all'articolo 20, precedentemente progettato, il seguente testo.

Quale era stato il testo precedentemente progettato, non si ricava però dai verbali. Ma sembra lecito supporre che il testo definitivo sia stato imitato più direttamente dalla costituzione che il Granduca di Toscana aveva promulgata il 15 febbraio, e che emanata a Firenze sotto l'impulso del Proclama Piemontese delli 8 febbraio, giunse a sua volta abbastanza in tempo per essere tenuta presente dal Governo di Torino nella redazione definitiva dello Statuto. Gli articoli 67-69 di quella costituzione corrispondono infatti agli articoli 22-24 della legge francese, omesso dunque l'articolo 25, ed omesso nel 24 l'accenno al catasto e alle imposte: e nella loro forma italiana sono singolarmente simili alle tre disposizioni che il costituente piemontese raggruppò in questo unico articolo 20 dello Statuto.

§ 245. — Il patrimonio privato del Re è il complesso dei beni mobili e immobili e dei diritti e delle azioni che egli possiede in proprio all'atto del suo avvenimento al trono, o che in seguito acquista privatamente a titolo oneroso o gratuito. Per le ragioni svolte sotto il precedente articolo, vi si comprendono altresì i frutti dei beni che compongono la dotazione della Corona e i proventi della Lista Civile dopo la loro percezione. La sua stessa natura fa intendere che il patrimonio medesimo per regola generale deve rimanere soggetto alle norme del diritto comune, quali signoreggiano le proprietà di ogni altro individuo: tutti i regnicoli, dice l'articolo 24 dello Statuto, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali innanzi alla legge. Quindi i beni privati del Re sono pienamente soggetti al peso integrale delle imposte, chè sebbene l'articolo 20 dello Statuto non riproduca l'esplicita dichiarazione della legge francese, afferma tuttavia che salva un'unica eccezione, il patrimonio privato è soggetto « nel rimanente » alle leggi comuni in genere. E sono altresì passibili di servitù, e soggetti all'espropriazione per causa di pubblica utilità, all'ipoteca, al pegno, al sequestro, all'esecuzione forzata. Ma

evidentemente le azioni dei terzi contro codesto patrimonio debbono radicarsi in atti compiuti dal Re come privato cittadino, e non nell'esercizio delle funzioni regie, nè in rapporti giuridici intervenuti con la dotazione della Corona: e in ogni caso non potrebbero mai sorgere eventualmente da atti costituenti delitto a termini delle leggi comuni, mentre l'articolo 6 del Codice di procedura penale toglie alla parte danneggiata il diritto di esercitare l'azione civile pei danni sofferti allorchè non esiste (come appunto nel caso del Principe) responsabilità penale pel fatto che vi darebbe luogo. Queste azioni poi si debbono svolgere a mente dell'articolo 138 del Codice di procedura civile che già riferimmo al § 93, tanto più poi che il patrimonio privato del Re è amministrato dallo stesso Ministero della Real Casa, che sovrintende all'amministrazione del demanio della Corona (§ 242).

Una sola eccezione fa lo Statuto al diritto comune circa il privato patrimonio regio; ed è che nel disporre o per atto tra vivi o per atto di ultima volontà il Re non è tenuto alle leggi che limitano la quantità disponibile in favore degli ascendenti e discendenti. Cosicchè, s'egli muore intestato (ed è interamente in sua potestà l'evitarlo) la sua privata successione si devolve in tutto con le norme del diritto comune; ma se preferisce di testare, può disporre dei suoi beni privati come reputa meglio. I motivi di questa eccezione, imitata dalla legge francese del 2 marzo 1832, sono i seguenti. Le Principesse della Real Famiglia si maritano generalmente all'estero, e se il Re fosse tenuto a concedere a ciascuna sua figliuola una quota parte dei proprii immobili, questi verrebbero in proprietà di stranieri. Inoltre, se il patrimonio regio si dovesse necessariamente dividere tra i figli, potrebbe avvenire che i Principi della Real Famiglia sposino Principesse estere che per la legge del proprio paese non avessero parte all'eredità dei Re loro padri, mentre al contrario le Principesse nostre porterebbero sempre in dote ai mariti esteri una quota parte d'immobili della paterna eredità: la quale idea fu assai lumeggiata nella Camera francese a proposito della

legge del 1832. Ancora: ammettendosi in questo punto il pieno imperio delle leggi civili, quegli che a suo tempo sarà Re si troverebbe ad avere un patrimonio ereditario che di generazione in generazione diverrebbe sempre più esiguo. Finalmente, poichè tutti i Principi sono forniti di appannaggio e tutte le Principesse vengono provviste di dote a carico del pubblico erario (come vedremo all'articolo 21), manca nei riguardi della Real Famiglia la ragione d'ordine pubblico per la quale ai privati cittadini sono imposti vincoli circa la quantità disponibile, poichè non vi è qui luogo a impedire che l'eccessiva benevolenza verso taluno dei figli getti gli altri nella indigenza o nelle strettezze economiche. Ma sono tutte considerazioni di assai relativo valore.

Come residuo del tempo in cui non era consentito al Re un privato patrimonio, o se consentito rimaneva soggetto a devoluzione al demanio pubblico se il Re non ne disponeva prima della sua morte, si suole agitare la questione se gli acquisti fatti dal Re vadano in aumento dei suoi beni privati, ovvero si confondano col demanio della Corona, di cui il Re ha il semplice usufrutto. Ma, lo Statuto nostro scioglie per sè stesso il dubbio, nel senso ch'è più naturale. Gli acquisti fatti dal Re, sia a titolo oneroso che a titolo gratuito, vanno in aumento della sua sostanza privata; molto più che non solo dell'impiego dei suoi privati redditi, ma anche di quello della sua dotazione fruttifera, egli dispone come crede, senza doverne dare alcun discarico. Solo se l'acquisto è inteso a sostituire mobili inventariati del demanio della Corona, o se costituisce un miglioramento nei beni di quest'ultimo, deve andare a profitto dello Stato che di tale demanio è e rimane sempre proprietario.

Art. 21.

Sarà provveduto per legge ad un assegnamento annuo pel Principe Ereditario giunto alla maggioranza, od anche prima in occasione di matrimonio; all'appannaggio dei Principi della famiglia e del sangue reale nelle condizioni predette; alle doti delle Principesse; ed al dotalio delle Regine.

SOMMARIO.

Appannaggi, doti e dotalii.

§ 246. Ragione e origine di quest'articolo. — § 247. Assegnamento al Principe Ereditario (*n*). — § 248. Appannaggi ai Principi Reali. — § 249. Doti alle Principesse. — § 250. Dotalii alle Regine.

Condizione giuridica dei membri della R. Famiglia.

§ 51. Prerogative. — § 252. Restrizioni.

Appannaggi, doti e dotalii.

§ 246. — Un Re presuppone una Famiglia regnante e una Famiglia Reale. Dicesi Famiglia Reale il complesso dei legittimi discendenti del Re capostipite entro il decimo grado di parentela, ai sensi dell'articolo 48 del Codice civile; dicesi Famiglia regnante il complesso del Re, della Real Consorte, e dei loro discendenti. Quelli sono « Principi e Principesse del sangue Reale », questi « Principi e Principesse Reali ».

Ora, gli stessi motivi d'altissima convenienza che rendono indispensabile pel Re una dotazione in armonia col prestigio della forma monarchica, richiedono che anche gli altri membri della Real Famiglia, eventuali successibili al trono, sieno posti in condizioni economiche dignitose e indipendenti. Non si potrebbe ammettere senza ferire il

lustro dell'istituzione regia, che i congiunti del Monarca sieno ridotti a vivere dei propri beni particolari, i quali il più delle volte sono inferiori, e non poco, ai redditi cospicui di molte private famiglie. I confronti e le difficoltà di tener testa in eventuali e inevitabili gare di emulazione, sarebbero disdicevoli e mortificanti: tanto più che vige il lodovole costume di non tenere accentrati tutti nella capitale i membri della Real Famiglia, in guisa che ognuna delle città principali, già usa nei trascorsi tempi ad accogliere una propria Corte, continui fin dove è possibile a godere di quell'antico lustro e vantaggio.

Dovendosi dunque raggiungere lo scopo di un decoroso mantenimento dei Principi, due vie si presentano: o accrescere la Lista Civile affinchè il Re vi provveda del proprio come capo della famiglia, o costituire a ciascun Principe un separato assegnamento. E fra i due, si preferisce questo secondo metodo, perchè proporziona la spesa a seconda dell'effettivo numero dei Principi, la specializza, e dà al Parlamento in rappresentanza della nazione l'opportunità d'intervenire ogni qualvolta occorra fissarla. A ciò intende l'articolo 21 dello Statuto, il quale non ha riscontri nelle costituzioni che servirono di modello al costituente piemontese. Bensì la legge francese del 2 marzo 1832, nel fissare la Lista Civile pel Re Luigi Filippo e nel trattare del suo privato patrimonio (come dicemmo sotto i due precedenti articoli), dedicava alcune disposizioni al dovario della Regina consorte, all'assegnamento pel Principe Ereditario, e a speciali dotazioni per gli ultrageniti del Re, le quali ultime avrebbero dovute essere regolate successivamente da leggi speciali « in caso d'insufficienza del patrimonio privato ».

In guisa analoga il nostro articolo 21 distingue il Principe Ereditario, gli altri Principi Reali, le Principesse, e le Regine vedove.

§ 247. — Principe Ereditario, secondo l'articolo 2 del R. decreto 1° gennaio 1890 (§ 251) è solo il figlio primogenito del Re. Ed è tale per diritto proprio: e cessa di

esser tale *ope legis*, coll'ascendere al trono. Questa sua immediata prossimità alla Corona gli attribuisce evidentemente una spiccata preminenza sopra tutti gli altri Principi della Real Famiglia, e lo Statuto medesimo gliela riconosce con la disposizione finale dell'articolo 16 che a suo luogo esaminammo. È quindi giusto, che a lui sieno attribuite prerogative speciali: ed una di esse è l'« assegnamento » sul bilancio dello Stato, attribuitogli in questo articolo 21.

Il diritto all'assegnamento si perfeziona non già con la nascita, ma nel momento in cui si presume che il Principe Ereditario diviene indipendente dai genitori ed apre una casa o una famiglia propria, alle cui spese debba quindi innanzi provvedere. Questo momento è fissato alla maggiore età, che anche dal Principe Ereditario si raggiunge agli anni 21, comunque agli anni 18 egli sia capace, secondo vedemmo all'articolo 16, di assumere la reggenza del Regno. Se però contrae matrimonio prima di quell'epoca, è giusto che abbia sin da allora un assegnamento proprio: il quale concetto fu espresso nel testo dello Statuto in seguito a mozioni dei ministri Revel e San Marzano, come risulta da una brevissima annotazione che leggiamo nel verbale 4 marzo del Consiglio di Conferenza (§ 6, nota). Non occorre poi dire, che il diritto all'assegnamento si estingue nel giorno in cui il Principe Ereditario, ascendendo al trono, entra per ciò stesso nel godimento della Lista Civile già dalla legge assegnata al Re precedente.

Nel brevissimo tempo interceduto fra l'inaugurazione del sistema rappresentativo e l'abdicazione del Re Carlo Alberto (8 maggio 1848-23 marzo 1849) mancò il tempo di provvedere all'assegnamento del Principe Ereditario, e questa parte dello Statuto rimase priva di esecuzione. Si provide però pei due casi consecutivi. La legge 26 marzo 1865, n. 2213, concesse annue lire 500,000 al Principe Umberto dal dì del compimento del suo ventunesimo anno (che fu al 14 marzo 1865), con l'aggiunta di un milione dal giorno del suo futuro matrimonio, ch'ebbe luogo il 22 aprile 1868. La legge 4 gennaio 1897, n. 1, concesse un milione annuo

al Principe Vittorio Emanuele (oggi Re), non però in occasione del suo uscire di minorità, il che già era avvenuto li 11 novembre 1890, ma in occasione del suo matrimonio ch'ebbe luogo il 24 ottobre 1896. Ed oltre questo ritardo nell'invocare l'adempimento della promessa statutaria è pur notevole che il compianto Re Umberto, non volendo arrecare aggravio alla finanza pubblica, nell'atto che autorizzava i suoi ministri a richiedere il detto milione pel Principe Ereditario, decideva di versare ogni anno una corrispondente somma al Tesoro, in guisa da far gravare l'assegno sulla dotazione della Corona.

La legge d'assegnamento non è dallo Statuto dichiarata immutabile, come la dotazione della Corona a guarentigia dell'inviolabilità del monarca. Lo stanziamento ch'essa determina, figura ogni anno nel bilancio passivo del Ministero del Tesoro, è pagato a fondo perduto, e per dodicesimi anticipati, non è sequestrabile, non è soggetto all'imposta di ricchezza mobile (§ 240)⁽¹⁾.

§ 248. — Per gli altri Principi della Famiglia regnante e per quelli della Famiglia e del Sangue Reale, lo Statuto prescrive un « appannaggio ».

Appannaggio e appannaggiare sono barbare parole derivanti dal latino dei bassi tempi ma consacrate dall'uso diuturno, le quali accennano all'idea di dare il pane, assicurare l'indipendenza economica. Nel sistema della monarchia feudale, quando il diritto di proprietà confondevasi per rozzo materialismo con l'autorità politica, l'appannaggio consisteva nell'assegnazione di feudi, dai quali l'investito ritraeva poteri, titoli e rendite. Più tardi, affermandosi il principio della indivisibilità dello Stato, gli appannaggi si ridussero ad assegnazione dei redditi di una data parte del

(1) Presentemente è erede presuntivo del trono il Principe di Piemonte, figlio di Vittorio Emanuele III e della Regina Elena dei Principi di Montenegro; e prima della nascita di lui fu erede presuntivo il duca d'Aosta, cugino del Re, ma per quest'ultimo presuntivo erede non fu il caso di richiedere speciale assegno, non essendo egli « Principe Ereditario », a termini dell'art. 2 del citato decreto del 1890.

territorio nazionale col rispettivo titolo onorifico ma senza che più vi fossero uniti i diritti di sovranità sul territorio medesimo; così, da vari secoli, l'erede della Corona inglese gode i redditi del Ducato di Cornovaglia. In ultimo restò l'uso di conferire ai Principi un titolo o predicato nobiliare tratto da città o regioni dello Stato, ma gli appannaggi si ridussero a mere allocazione di somme annue sul bilancio nazionale, senza alcuna specificazione del territorio o del cespite dal quale abbiano a ricavarli. Questo è anche il sistema dello Statuto nostro; il quale determina che l'appannaggio sia dovuto ad ogni Principe della Famiglia o del Sangue Reale all'epoca della maggiore età — 21 anno — od anche prima in occasione del matrimonio: essendo stata aggiunta quest'ultima riserva per richiesta di quegli stessi ministri che avevano provocata la riserva analoga pel Principe Ereditario (§ 247). È per altro evidente, che il Parlamento può sempre provvedere a quei Principi minorenni che alla morte del genitore, cessando l'appannaggio di quest'ultimo, rimangono in tale condizione economica da consigliare un benevolo trattamento prima dell'epoca in cui vi acquistano diritto. Perciocchè nulla è dovuto ai Principi Reali sin quando rimangono a carico del rispettivo padre; come nulla è dovuto a quelli che per qualsivoglia causa cessino di godere della nazionalità italiana — caso verificatosi nel 1871 allorquando il Principe Amedeo, secondogenito del Re Vittorio Emanuele II, venne eletto Re di Spagna.

Lo Statuto poi non parla in ispecial guisa del Principe Reale che sia Reggente, ond'egli non percepisce che l'appannaggio precedentemente assegnatogli: salve, come si comprende, le eventuali disposizioni più benevole del Parlamento.

Ecco l'elenco delle leggi che sotto l'imperio del nostro Statuto hanno accordato appannaggi ai Principi Reali:

7 aprile 1850, n. 1012, pel Duca di Genova (fratello del Re Vittorio Emanuele II) giunto alla maggiore età nel 1843, nella somma annua di lire 300,000 oltre l'usufrutto di un palazzo in Torino: ad occasione del suo matrimonio.

17 marzo 1856, n. 1475, che approvando il bilancio annuo riconfermava la precedente assegnazione all'orfano del Duca di Genova, allora dell'età di soli due anni, ed oggi Duca di Genova a sua volta.

1° luglio 1857, n. 2252, per aumentare di lire 100,000, a titolo di spese di rappresentanza, l'appannaggio di cui già godeva il Principe Eugenio di Savoia-Carignano anche prima del 1848.

30 giugno 1867, n. 3761, pel Principe Amedeo (secondogenito del Re) allora giunto alla maggiore età, pure nella somma di lire 300,000 e con aumento a lire 400,000 dal giorno del suo futuro matrimonio.

30 marzo 1873, n. 1304, per ripristinare quest'ultimo appannaggio al ritorno del Principe Amedeo, che nel 1871 l'avea perduto accettando la Corona di Spagna.

26 aprile 1883, n. 1292, per aumentare di lire 100,000 l'appannaggio del Duca di Genova in occasione del suo matrimonio.

27 marzo 1890, n. 6698, per conferire l'appannaggio del Principe Amedeo, prematuramente morto, al primogenito di lui che allora giungeva alla maggiore età ed allora, come si disse, erede presuntivo del Trono, con diritto *al Re* di prelevarne una parte per gli altri membri della medesima famiglia.

Di tutti questi appannaggi adunque rimangono presentemente due soli, ciascuno di annue lire 400,000, al Duca di Genova e al Duca d'Aosta.

Notevole per il caso singolare è la legge sulla Lista Civile 16 marzo 1850, n. 1004, che incorporandosi un progetto presentato alla Camera fin dal 9 novembre 1849 calcolava anche le spese corrispondenti a un doveroso « assegnamento » pel Re Carlo Alberto dopo la di lui abdicazione. Con che venivasi a compiere l'articolo 21 dello Statuto, il quale naturalmente non parla d'assegno al Re abdicante; ma nessuno troverà criticabile nè il silenzio dello Statuto, nè l'atto del Parlamento subalpino.

Da quanto precede, si detrae che la pratica nostra non si è svolta nelle rigide linee fissate dallo Statuto, ma in maniera più riguardosa degl'interessi dei contribuenti. Lo Statuto dà un diritto a ciascuno dei Principi Reali, incominciando dall'età maggiore o dal matrimonio, e senza pretendere, come sconvenientemente faceva la legge francese del 1832, una previa dimostrazione della insufficienza del patrimonio privato; invece la legge ha concesso appannaggi al solo capo della linea e non anche agli altri membri di essa, nè sempre si è provveduto al primo rag-

giungere dell'età maggiore, ma anche taluni anni dopo. Un solo esempio, e ben giustificato, si ha di concessione anteriore all'epoca prefissa: un solo esempio, e molto antico, di concessione d'immobili oltre l'assegno annuo.

Gli appannaggi sono concessi a vita; ma a differenza di quanto è prescritto per la Lista Civile, la legge che li stabilisce non è immutabile. Tuttavia si comprende come non si sia avuto mai il caso di diminuzione, mentre si sono avuti esempi dell'opposto, specie ad occasione di matrimonio. Al pari della dotazione della Corona e dell'assegnamento pel Principe Ereditario, gli appannaggi figurano nel bilancio passivo del Ministero del Tesoro — tutti in unico capitolo con la Lista Civile — sono pagati a fondo perduto, e per dodicesimi anticipati alla persona designata dall'avente diritto. Similmente non sono sequestrabili, e godono esenzione dalla imposta di ricchezza mobile (§ 94).

§ 249. — Le Principesse, tanto se appartengono alla Famiglia regnante, quanto se al Sangue Reale, non hanno diritto ad assegnamento o appannaggio alcuno: perocchè, sin quando rimangono nubili, sono a carico dei rispettivi genitori; e quando passano a matrimonio hanno diritto a una dote, qualunque sia l'età in cui lo contraggono, e senza distinguere se lo contraggono all'estero ovvero con un Principe italiano già provvisto d'appannaggio o assegnamento. Vi hanno però dritto una volta sola, come già a termini del giure feudale scrivevasi nella *Magna Charta* d'Inghilterra nel 1215: « Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro..... nisi..... ad filiam nostram primogenitam *semel* maritandam..... »

Tre sono state le leggi emanate dal 1848 per costituire doti; e furono quella del 29 gennaio 1859, n. 3612, per la Principessa Clotilde, figlia del Re, che andò sposa al principe Napoleone Bonaparte — quella del 15 luglio 1862, n. 697, per l'altra figlia del Re, Maria Pia, che andò sposa al Re di Portogallo — quella del 23 febbraio 1868, n. 4235, per la Principessa Margherita, figlia del Duca di Genova e nipote del Re, che andò sposa al Principe Ereditario, dipoi Re

d'Italia. Queste doti furono uniformemente di lire 500,000, e gravarono la parte straordinaria del bilancio del Ministero dalle Finanze, pel rispettivo esercizio. Non si intesero però esonerate dal pagamento della imposta di ricchezza mobile, non essendo tassativamente ricordate dalla legge d'esenzione.

§ 250. — Dovario, quasi vedovario, è parola che viene dal francese *douer*, dotare; e significa assegnamento fatto a una vedova: *reine douairière* in francese vale « regina vedova ». Il dovario delle regine, di cui parla quest'articolo, è dunque l'assegno annuo che deve concedere mediante legge alla consorte del Re, quando questi venga a morire. Durante la vita del Re, la regina consorte non ha alcun dritto ad assegno o spillatico, bastando la Lista Civile: in paese a legge Salica, il titolo stesso di Regina è quistione di cortesia e non ha certo il vitale contenuto di diritto pubblico che ha il titolo di Re.

Due sono le leggi di dovario, votate sotto l'imperio del nostro Statuto: — quella del 16 marzo 1850, n. 1005, che assegnava annue lire 500,000 alla Regina Maria Teresa, vedova del Re Carlo Alberto, durante la sua vita e il suo domicilio nello Stato — quella del 6 dicembre 1900, n. 393, che ha assegnato un milione di lire annuo, a cominciare dall'inafausto giorno 30 luglio 1900, alla Regina Margherita, vedova del Re Umberto I. E notiamo con viva commozione, che in occasione del voto di quest'ultima legge il Re Vittorio Emanuele III, seguendo un esempio paterno ed obbedendo a un impulso del cuore, comunicava al Governo il proposito di versare annualmente al Tesoro una somma eguale dalla sua Lista Civile, onde nessun aggravio ne derivi all'erario.

Per la durata, la iscrizione nel bilancio annuo, i modi di pagamento, l'esenzione dall'imposta di ricchezza mobile e la insequestrabilità, il dovario è pareggiato in tutto agli appannaggi dei Principi.

Condizione giuridica dei membri della Real Famiglia.

§ 251. — Qui è il luogo di compiere il quadro, e trattare degli altri diritti e doveri speciali pei membri della Real Famiglia.

Perciocchè, data la forma monarchica, non sarebbe guari concepibile che i medesimi, trovandosi così prossimi al trono e così intimamente connessi alla funzione sociale dell'istituzione regia e alla durata e conservazione della dinastia, sieno lasciati ad occupare lo stesso identico posto delle persone private. Senza volere estendere ad essi le prerogative tutte del capo dello Stato, egli è certo che una parte più o meno ampia se ne riverbera su di loro, con deroghe più o meno sensibili al diritto comune del Regno (§ 91). Distingueremo pertanto le prerogative dei membri della Real Famiglia, come facemmo pel Re, in onorifiche — di diritto pubblico — di diritto penale — di diritto processuale — di diritto civile — e di diritto finanziario.

a) Molta parte delle prerogative onorifiche si trova oggi codificata nel Regio decreto 1° gennaio 1890 (non pubblicato nella *Raccolta*) sopra i titoli e stemmi della Famiglia Reale. Eccone il capitolo I, intitolato *Trattamento e Titoli*, omesso per brevità quanto si riferisce agli stemmi, di cui diremo qualche cosa sotto l'art. 77:

Art. 1. — Il trattamento di Maestà è riservato alle sole persone del *Re* e della *Regina*.

Art. 2. — Il *figlio primogenito del Re* ha il trattamento di Altezza Reale, la qualità di Principe Reale Ereditario, ed è insignito dal Re di un titolo e predicato nobiliare (1).

Art. 3. — La *Principessa moglie del Principe Reale Ereditario*, ha il trattamento di Altezza Reale, la qualità di Principessa Reale, e porta il titolo e predicato nobiliare del Principe suo consorte.

Art. 4. — Gli *altri figli del Re* ed i *figli del Principe Reale Ereditario* hanno il trattamento di Altezze Reali, la qualità di Principi Reali e sono appannaggiati dal Re con un titolo e predicato nobiliare trasmissibile ai

* (1) L'attuale Principe Reale Ereditario ha — come si disse al § 247 — il titolo di Principe di Piemonte.

Principi loro discendenti, legittimi, naturali e riconosciuti, maschi da maschi, in linea e per ordine di primogenitura.

Art. 5. — Le *figlie del Re* e quelle *del Principe Reale Ereditario* hanno il trattamento di Altezze Reali e la qualità di Principesse Reali.

Art. 6. — I *nipoti del Re*, *figli del Principe Reale Ereditario* di ambo i sessi, hanno il trattamento di Altezze Reali e la qualità di Principi e Principesse Reali col predicato di Savoia e l'aggiunta di quello nobiliare del loro genitore.

Art. 7. — I *nipoti del Re*, *figli di Principe fratello*, ed i *figli e discendenti* di nipoti del Re e del Principe Reale Ereditario, di ambo i sessi, hanno il trattamento di Altezze Serenissime e la qualità di Principi e Principesse del sangue col predicato di Savoia e l'aggiunta di quello nobiliare della propria linea.

Art. 8. — Le *consorti* dei Principi della Real Famiglia assumono il trattamento, la qualità ed il titolo del Principe marito.

Art. 9. — Se un Principe della Real Casa sarà *Reggente del Regno* avrà il trattamento, a vita, di Altezza Reale e la qualità di Principe Reale, conservando il titolo e predicato nobiliare della propria linea.

I Principi si servono di una propria foggia di stendardo pel servizio marittimo, e ne diremo pure sotto l'articolo 77: godono onori militari, determinati dai regolamenti appositi dell' Esercito e della Marina: hanno finalmente una « Casa Militare » composta d'ufficiali nel numero che per ciascuno di essi è determinato dal R. decreto 3 dicembre 1891, non pubblicato nella *Raccolta*.

b) Nel campo del diritto pubblico le prerogative sono solo pei Principi e non anche per le Principesse: e consistono nel dritto dell'eventuale assunzione al trono e alla Reggenza (compresa la reggenza della Regina-madre) di cui abbiamo parlato, e nel dritto d'aver seggio in Senato, come si vedrà all'articolo 34.

Non è costume che i Principi Reali esercitino funzioni civili, se si eccettua la Luogotenenza (§ 224). Il che è bene, occorrendo nei pubblici uffici non solo particolare attitudine tecnica, ma in principal guisa responsabilità e dipendenza gerarchica, le quali cose non sempre si trovano o non sempre si potrebbero integralmente richiedere in personaggi così prossimi alla Corona. In particolare, non potrebbero essere Ministri; e la costituzione belga lo dichiarò con espresse parole.

La tradizione monarchica vuole invece ch'essi vengano

educati con cura preponderante nelle discipline militari, e che percorrano la carriera delle armi nella R. Marina e più generalmente nel R. Esercito. Essi perciò rivestono gradi e comandi effettivi, riscuotendo, com'è giusto gli annessi stipendi. Ma poichè nel ruolo organico d'ogni grado sono iscritti per cortesia al primo posto, avviene che nelle promozioni al grado superiore si trovano ad essere sempre i primi, onde a giudizio del Re percorrono la carriera rapidissimamente. È tuttavia superfluo il dire, che siffatte loro nomine, promozioni e destinazioni non sfuggono punto alla responsabilità dei Ministri.

c) Nel campo del diritto penale i membri della Real Famiglia non partecipano in alcun modo alla irresponsabilità regia, e si comprende. Partecipano però alle maggiori guarentigie che le leggi punitive assicurano al Re contro i suoi offensori; ma non certo all'identico grado, bensì proporzionatamente alla loro distanza dal trono ed al turbamento che una offesa contro di essi addurrebbe al decoro della istituzione monarchica. Provvedono in proposito l'articolo 19 dell'Editto sulla stampa, e gli articoli 117, 123, 124, 127, 131, 134, 135 del Codice penale, già riferiti nel § 91. Dai quali deducesi che le persone della Regina Consorte e del Principe Ereditario sono equiparate in parte alla persona stessa del Re⁽¹⁾: le altre sono considerate in grado minore.

d) Due sono le prerogative dei membri della Real Famiglia nel nostro diritto processuale, ed affatto identiche a quelle del Re (§ 93). In materia civile, le citazioni non possono essere notificate a loro ma ai rispettivi rappresentanti. In materia penale, le loro testimonianze debbono essere raccolte nei modi indicati dagli articoli 723, 725 e 767 del Codice di procedura penale; nè per essi (come pel Re) v'ha motivo di escludere il giuramento.

e) Nel campo del diritto civile nulla è da osservare quanto alla maggiore età, che giunge al ventunesimo anno

(1) Vedi le osservazioni del NOCITO, *Corso di diritto penale — Reati contro il diritto politico*. Capo VI, § 17.

anche pei membri della Real Famiglia, non escluso il Principe Ereditario (salvo quanto fu detto nel § 223). Così pure in ordine al patrimonio privato, del quale lo Statuto non parla perchè non era necessario, come pel Re, dileguare antiche dubbiezze: quindi l'eccezione alle leggi civili, stabilita pel Re dall'articolo 20 dello Statuto, non si applica ai beni dei Principi e delle Principesse.

Ma a termini dell'articolo 272 del Codice civile i membri della Real Famiglia sono dispensati dall'obbligo di assumere l'ufficio di tutore o protutore, salvo che si tratti di loro congiunti. E rispetto al matrimonio già dicemmo nel § 92 che non si applicano ad essi le disposizioni concernenti l'età dei coniugi, le dispense da certi impedimenti per vincoli di sangue, il consenso degli ascendenti, il luogo della celebrazione, il divieto di addivenirvi per procura, l'uffiziale innanzi a cui deve compiersi quello e qualsiasi altro atto dello stato civile.

f) Poche sono le prerogative d'ordine finanziario. Oltre il diritto agli assegni e appannaggi e alle doti e ai doverii di cui testè si è discorso con la relativa esenzione dalla imposta di ricchezza mobile, le persone della Real Famiglia godono della franchigia telegrafica e di quella doganale e delle riduzioni ferroviarie, delle quali trattammo nel § 94. Anticamente tutti i membri della Real Famiglia godevano anche della franchigia postale, ma la legge 14 giugno 1874, n. 1983, la restrinse al solo carteggio del Re: e le *Istruzioni sul servizio della posta-lettere* del 1889 (non si sa con quale autorità) dichiarano « pareggiato al carteggio del Re quello della Regina ».

§ 252. — D'altra parte, per conservare integra e salda la direzione delle cose di famiglia nelle mani del Re, le persone sue congiunte senz'alcuna eccezione si trovano sottoposte a vincoli ed obblighi di legge che non esistono per gli altri cittadini.

Oltre ch'esse dipendono da lui per la scelta della residenza e per tutte le manifestazioni esteriori della vita sociale, già vedemmo al § 92 che le persone della Reale

Famiglia hanno sempre bisogno dell'assenso del Re per contrarre matrimonio, qualunque sia la loro età: e non possono in verun caso esperire i mezzi di opposizione contro il negato assenso del medesimo. Circa poi alla tutela e curatela, ai consigli di famiglia e all'indirizzo dell'educazione dei Principi e delle Principesse minorenni, provvede con rigide norme la legge 2 luglio 1890, n. 6917 « sullo stato delle persone della Famiglia Reale » — ed eccone l'intiero testo:

Art. 1. — Spetta esclusivamente al Re la nomina e la sostituzione dei tutori, protutori e curatori delle persone della Famiglia Reale, ne' casi nei quali le medesime per il Codice civile sono in istato di tutela o di cura.

Il Re fissa le norme e le condizioni per l'esercizio della tutela o della cura; determina se e come debba farsi l'inventario; e stabilisce le cautele per la conservazione dei beni.

Art. 2. — Le attribuzioni che secondo il Codice civile spettano ai Consigli di famiglia, sono deferite per le persone e per i beni dei Principi e delle Principesse della Famiglia Reale a un Consiglio, il quale, oltre al tutore e protutore o curatore che ne fanno parte è composto:

- 1° di un Principe della Famiglia Reale designato dal Re;
- 2° del presidente del Senato;
- 3° del primo presidente della Corte di Cassazione di Roma;
- 4° del presidente del Consiglio dei ministri;
- 5° del ministro di grazia e giustizia.

In mancanza di un Principe Reale e quando la stessa persona unisca in sè due delle indicate qualità, il Re designa un grande ufficiale dello Stato.

Il Consiglio è convocato d'ordine del Re, ed è presieduta dal consulente Principe Reale, o, in mancanza, dal presidente del Senato.

Le funzioni di segretario sono adempite dal segretario generale del Ministero della Casa Reale; ed i registri delle tutele e delle cure e gl'inventari sono depositati nel medesimo Ministero.

Art. 3. — I provvedimenti necessari nel caso di dover sottoporre alcuno della Famiglia Reale a tutela od a cura, spettano al Consiglio indicato nell'articolo precedente, sentito il procuratore generale presso la Corte di Cassazione di Roma.

Spetta inoltre al Consiglio ricevere gli atti di emancipazione dei minorenni della Famiglia, previo l'assenso del Re.

Art. 4. — I tutori e i curatori sono tenuti a rendere conto della loro gestione al Consiglio suddetto.

Cessando la tutela o la cura, il conto definitivo è reso al Consiglio stesso con l'intervento del Principe uscito dallo stato di tutela o di cura.

Art. 5. — Niuna deliberazione e niun provvedimento del Consiglio ha effetto senza l'approvazione del Re.

Art. 6. — Il Re prescrive l'indirizzo e le condizioni dell'educazione dei

minorenni di sua Famiglia, anche durante la vita del padre, non ostante che questi sia nell'esercizio della propria potestà.

In caso di morte di un Principe della Famiglia Reale, benchè la sopravvivente Principessa consorte sia nell'esercizio della patria potestà, spetta al Re regolare l'educazione e l'amministrazione dei beni dei figli minorenni.

Art. 7. — Gli atti riguardanti la persona od i beni dei sottoposti alla potestà dei genitori o dei soggetti a tutela od a cura nella Famiglia Reale, che per legge richiederebbero l'omologazione o la previa approvazione dell'Autorità giudiziaria, sono subordinati esclusivamente all'approvazione del Re, il quale provvede pure in ogni caso di volontaria giurisdizione.

Art. 8. — In caso di Reggenza, le facoltà riserbate al Re dalla presente legge sono esercitate dal Reggente del Regno.

Il Re dunque, sebbene non abbia la patria potestà che sui proprii figli, è veramente il reggitore supremo e assoluto della intera Famiglia Reale. E nel tempo di Reggenza gli subentra in tutto il Principe Reggente del Regno.

Art. 22.

Il Re, salendo al trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto.

SOMMARIO.

Giuramento del Re.

§ 253. Il giuramento. — § 254. Valore giuridico del giuramento regio.
— § 255. Modo e formola di esso. — Incoronazione e consacrazione.

Giuramento del Re.

§ **253.** — Il giuramento è un'affermazione pubblica e solenne, di volere adempiere esattamente un obbligo o debito con la piena coscienza della propria responsabilità di onest'uomo. Dirigendosi al senso più intimo dell'individuo, e richiamandosi a mere sanzioni etiche — il disonore in questa vita o la dannazione eterna nell'altra — esso appare generalmente quale un'invocazione all'assistenza o testimonianza divina o alla divina vendetta o giustizia: onde vi si reputa insito un carattere religioso, che per lungo tempo si è tradotto in formole confessionali in armonia or con l'uno ed or con l'altro culto. Ma il carattere confessionale non è punto necessario all'essenza sua, perciocchè il giuramento si riferisce alla coscienza morale assai più che alla fede; ed anzi ogni formula confessionale ne vuole essere esclusa, in omaggio al moderno principio della libertà di coscienza e di culto. Il giuramento non impone obblighi o debiti nuovi, ma è il riconoscimento di obbligazioni e doveri che già esistono in tutta la loro forza: ed è riconoscimento innanzi alla propria coscienza, prima e più che innanzi a Dio. Anche chi non crede alla vita eterna, può

dunque dare una solenne promessa ingaggiando il proprio onore di galantuomo, ove questa sia domandata dalla legge: chi poi crede alla vita futura con l'eternità dei suoi gaudii e delle sue pene, dando quella solenne promessa si sentirà doppiamente vincolato a mantenerla, e doppia ne sarà la sicurezza innanzi alla coscienza pubblica. Sono quindi due e indipendenti le questioni — dell'esistenza d'un giuramento in forma confessionale, che può ripugnare alla libertà di opinione dell'uno o dell'altro — e dell'esistenza d'un giuramento in una forma che ogni uomo possa essere astretto a dare, quali che sieno le sue credenze religiose e le pratiche del suo culto.

Non vi è stato popolo, si può dire, il quale non abbia fatto ricorso all'istituto del giuramento, allorchè manchi la possibilità di sanzioni dirette e giuridiche per assicurare l'osservanza degli obblighi imprescindibilmente richiesti all'individuo. Nel 1882, Silvio Spaventa, a proposito di una discussione parlamentare della quale tratteremo sotto l'articolo 49, mirabilmente dichiarò il giuramento essere « un istituto etico di valore inestimabile, che ha origine comune con la società, e che sotto varie forme ne seguirà i progressi, finchè alla parola umana pronunciata in cospetto di quell'alto ideale di verità e di giustizia che ciascun uomo porta dentro di sè, non potranno non attribuirsi i più grandi effetti morali e giuridici ». E per fermo il suo valore è grandissimo — se però l'ambiente morale del tempo e del luogo non sia precipitato così in basso, da sottrargli quell'efficacia preventiva e repressiva che non da altro dipende se non dallo stato medio della coscienza pubblica. È questa, infatti, che per prima assegna la pena del dispregio al violatore della santità delle proprie promesse: ove dunque essa non sia pronta a vibrare d'indignazione contro colui che manca alla sua fede, il giuramento può dalla legge prescriversi, ma nel fatto rimane sterile e superfluo.

§ 254. — Al Re inviolabile ed irresponsabile nessuna sanzione si dovrebbe imporre per assicurare il leale adem-

pimento dei suoi altissimi uffici, fuori del giuramento che impegna la sua fede di galantuomo innanzi al popolo ed alla storia. Forte e grande sanzione per chi, erede di tradizioni senza macchia e di un nome onorato nei secoli, sente convergere in lui tutti gli occhi dei contemporanei e su lui determinarsi il lontano ma schietto giudizio dei posteri. Indi l'articolo 22 dello Statuto: che fu imitato dall'articolo 65 della costituzione francese del 1830 in maniera così spontanea da non lasciare alcuna traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza onde uscì la legge fondamentale del regno di Sardegna. Mediante il giuramento, il Principe vien richiamato al riconoscimento solenne e indisputabile dei suoi obblighi morali e giuridici come capo d'un libero popolo: e se le leggi positive di fronte alla sua augusta persona rispettosamente si arrestano, il grido della sua onesta coscienza, invocato e raccolto dal popolo, prende e riempie quel posto che le leggi positive abbandonano. Non è lo Stato che esista per l'utilità del monarca, ma è questi che la nazione istituisce pel vantaggio della cosa pubblica: e giova che il Principe, inaugurando il suo regno, ne faccia ricognizione alta e spontanea.

Nulla però il giuramento mira ad aggiungere ai diritti o ai doveri del Re. Come già noi sappiamo, l'altissimo valore della istituzione monarchica e il carattere intimo che la differenzia da qualsiasi altro ufficio pubblico, sta nel fatto che il Re sale al trono per virtù di legge nello istante medesimo in cui ne scende il predecessore, ed assume le attribuzioni proprie senza intercapedine, senza sospensione benchè minima della vita statuale (§ 61). E diritti e doveri esistono tutti nel Principe dall'istante medesimo in cui egli cinge la Corona, e fin da quell'istante son cosa sua, indipendentemente da qualsiasi accettazione o proclamazione o notificazione o investitura o conferma. Di qui segue che il Re ha bensì l'obbligo di prestare il giuramento, ma la prestazione del giuramento non costituisce punto per lui una condizione preliminare o sospensiva affinchè possa incominciare ad esercitare le attribuzioni del suo altissimo ufficio. V'ha popoli che nelle loro

leggi hanno scritto il principio contrario (e ricorderemo solo il Belgio come il più noto ed autorevole esempio anteriormente alla promulgazione dello Statuto nostro): ma quale che sia il diritto positivo d'altri paesi, presso di noi il Re assume la pienezza del suo ufficio immediatamente, senza bisogno di dover prima giurare.

Infatti l'articolo 22 adopera l'espressione « salendo al trono » e non dice già « prima d'entrare in funzioni » come all'articolo 23, o « prima d'essere ammesso all'esercizio delle funzioni » come all'articolo 49, o « prima di assumere l'esercizio delle proprie funzioni » come le altre leggi nostre che prescrivono il giuramento pei varii ufficiali pubblici. Onde la prescrizione statutaria non si può nè si deve altrimenti intendere, se non nel senso che il Re, dopo essere asceso al trono, deve dare il suo giuramento *al più presto che riesca possibile*. Può ritardarlo per giusta causa e finchè questa duri: ad esempio, per un'infermità, per un'assenza dal regno al momento della devoluzione del trono: ma non può sospenderlo indefinitamente, e molto meno ricusarlo. Un Re minorene « sale al trono » (come dice lo Statuto) ma non però assume le funzioni regie; egli quindi nè deve dare subito il giuramento, che sarebbe vuoto di contenuto, nè può darlo fin quando è ancora incapace d'intenderne il valore e il significato, nè occorre che lo dia mentre lo ha già prestato il Reggente che realmente esercita le funzioni regie. L'obbligo di giurare adunque incomincia a decorrere dal giorno in cui il Re minorene diviene maggiorenne, e la costituzione francese del 1791 lo disse in termini espliciti.

Ammesso tuttavia che la prestazione del giuramento non è condizione *sospensiva* per l'assunzione dell'ufficio regio, vi è luogo a investigare se il constatato diniego di prestarlo non sia una condizione *risolutiva* e non importi la decadenza del Principe. La costituzione francese del 1791, unico e non imitabile esempio, dichiarò che se dentro un mese dall'invito del Corpo Legislativo il Re non adempisse quest'obbligo, o se dopo aver prestato il giuramento lo avesse ritirato, sarebbesi considerato come abdicante. E

molti scrittori prima e dopo si posero il quesito, attenendosi al medesimo spirito. Certo il deliberato ritardo o il rifiuto di giurare o la ritrattazione del giuramento, sono violazioni della legge costituzionale, i cui articoli sono tutti parimenti obbligatorii: ma devesi considerare che quelle ipotesi non potrebbero verificarsi che o sotto l'aspetto di una abdicazione, ovvero sotto l'aspetto di un colpo di Stato. Quando il Re abdica, da quel giorno in avanti egli cessa di essere il Re, ed un altro Re gli succede; ma gli atti da lui legalmente compiuti rimangono perfettamente validi, sì perchè il giuramento non è condizione sospensiva per esercitare l'ufficio regio, sì perchè interessa alla cosa pubblica di non avere soluzioni di continuità nella vita statale. Quando invece il Re senza abdicare si sottraesse al giuramento, vano è il credere che rimarrebbe luogo a soluzioni giuridiche. Per quel natio pudore per cui tanti Principi nell'or passato secolo sospesero in fatto le costituzioni giurate, ma non ebbero il coraggio di abrogarle, nessun Principe in ipotesi calpesterrebbe l'obbligo del giuramento, conservando integra nel resto la costituzione politica. Per poter fare l'una cosa, dovrebbe avere in mira anche l'altra, e sentirsi in istato di compierla. Si entrebbe allora in un periodo di crisi, in un conflitto di forze, come avverrebbe per qualunque altra patente violazione di qualunque altro articolo fondamentale della costituzione: e non si tratterebbe allora di applicare questo o quel principio giuridico, questo o quell'articolo di legge o di codice, ma al fato rimarrebbe il grave còmpito di ritrovare una via.

§ 255. — Il giuramento è prestato dal Re in presenza delle due Camere riunite in unica assemblea, come nella solennità dell'apertura delle sessioni. Posto infatti l'istituto del giuramento regio, questo vuol essere pubblico, e perciò in presenza della nazione intiera, rappresentata dalle due Camere: nè poi converrebbe ripeterlo in ciascuna assemblea separatamente e molto meno limitarlo ad una sola, fosse anche la più popolare; nè infine la riunione fatta a scopo di udire la parola del Re e non a scopo di legiferare o

comunque operare, contraddice al principio assoluto del nostro diritto pubblico (§ 79), per cui le due Camere attendono ai propri uffici sempre separatamente. È però da osservare, che diverso essendo lo scopo della seduta reale per la prestazione del giuramento regio, da quello delle sedute reali per l'inaugurazione delle sessioni, la prestazione del giuramento del Re non deve necessariamente coincidere con la inaugurazione di una sessione nuova, e analogamente non interrompe per sè sola la sessione in corso.

Il giuramento di Vittorio Emanuele II fu dato il 29 marzo 1849 (sei giorni dopo l'ascensione al trono), mentre la sessione era aperta; ma fu prorogata poche ore dopo, e nel dì seguente fu disciolta la Camera. All'avvenimento del Re Umberto I (9 gennaio 1878) la sessione trovavasi prorogata per decreto del defunto Re: il Re nuovo la convocò con suo decreto pel giorno 16 gennaio; in questo giorno le due Camere separatamente udirono l'annuncio ufficiale della devoluzione della Corona, e si aggiornarono in segno di lutto; vennero riconvocate pel giorno 19 (non però con decreto reale) e si compì allora la cerimonia del giuramento, dieci giorni dopo l'assunzione del nuovo Re; senza che vi fossero altre adunanze, la sessione venne chiusa il 23. — Il Re Vittorio Emanuele III ascenso al trono la notte fatale del 29 luglio 1900, sbarcò in Italia il 31; le due Camere, che in quel tempo erano aggiornate, si riunirono a convocazione dei rispettivi presidenti il 6 agosto per l'annuncio ufficiale del passaggio della Corona: nel giorno 11 furono convocate (non però con decreto) per la cerimonia del giuramento regio, cioè dodici giorni dopo l'assunzione al trono: indi rientrarono in aggiornamento fino al successivo novembre.

Il Re Carlo Alberto, che ci diede lo Statuto, non lo giurò: sì perchè mancavano ancora le Camere, e quando quelle iniziarono la loro esistenza egli trovavasi alla guerra d'indipendenza offrendo ben altra prova diretta della lealtà inconcussa dell'animo suo — sì perchè l'obbligo di giurare è imposto dallo Statuto al Re « salendo al trono » ed egli vi era salito fin dal 1831. Ma il Re Carlo Alberto aveva

già impegnata la sua fede allorchè nel preambolo dello Statuto lo dichiarava « legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della monarchia » e tenne regalmente la sua promessa benchè non giurata con le solennità dell'articolo 22, stupendo esempio d'onestà da contrapporre ai Principi che in quella medesima epoca in altre parti d'Italia calpestarono gli Statuti dopo di averli giurati col bacio degli Evangelii al cospetto delle Camere e dei popoli!

Il giuramento consiste nella lettura della formula ad alta voce, e nella immediata firma del documento che lo contiene, in triplice originale. Dei tre originali, uno è depositato nell'archivio generale dello Stato (non più in quello di Corte), e gli altri negli archivi rispettivi delle due Camere.

La formola è tracciata nello stesso articolo 22, e differisce da quella degli articoli 23 e 49 perchè chiama il Monarca a giurare leale osservanza allo Statuto, ma non anche alle altre leggi dello Stato. Il che avvenne, crediamo, per essersi imitato nell'articolo 22 l'articolo 65 della costituzione francese del 1830; la quale poi non conteneva alcuna disposizione in ordine al giuramento del Reggente e a quello dei membri delle Camere.

Del resto, la fedeltà allo Statuto implica anche fedeltà alle leggi che dallo Statuto derivano esistenza ed efficacia: nè poi la formola dell'articolo 22 è tassativa, dappoichè sin dalla prima occasione di giuramento regio si ritenne che potesse e dovesse compiersi con opportune aggiunte. Infatti il Re Vittorio Emanuele II giurò con la seguente formola:

In presenza di Dio io giuro di osservare lealmente lo Statuto, di non esercitare l'autorità reale che in virtù delle leggi ed in conformità di esse, di far rendere ad ognuno, secondo le sue ragioni, piena ed esatta giustizia, e di condurmi in ogni cosa con la sola vista dell'interesse, della prosperità e dell'onore della nazione.

E i Re Umberto I e Vittorio Emanuele III:

In presenza di Dio e innanzi alla nazione, giuro di osservare lo Statuto, di esercitare l'autorità reale in virtù delle leggi e conformemente alle medesime, di far rendere giustizia a ciascuno secondo il suo diritto, e di regolarli in ogni atto del mio regno col solo scopo dell'interesse, della prosperità e dell'onore della patria.

Nella seconda delle quali redazioni è notevole l'aggiunta « innanzi alla nazione » che richiama la vigente formola dell'intestazione degli atti di governo (§ 136). In entrambe poi è notevole l'invocazione della divinità. Se lo Statuto ben fece a non prescrivere nei giuramenti alcuna espressione confessionale considerandoli come affermazioni etiche e civili con forza propria indipendente dall'uno o dall'altro culto, nulla certo vi è da obiettare se i nostri Re vollero spontanei aggiungere al vincolo etico, aspettato dalla nazione, anche quello della religione dei padri.

Alla prestazione del giuramento il Monarca presso di noi fece sempre seguire un discorso, nè per fermo si potrebbe pensare momento più propizio per la parola regale. Se poi debba in quell'occasione ripetersi il giuramento dei deputati e senatori, e quale debba precedere, se il giuramento del Re o dei membri delle Camere, sarà esaminato sotto l'articolo 49.

§ 256. — Secondo il nostro diritto pubblico, il giuramento costituisce l'unico atto solenne che si congiunga all'avvenimento di un nuovo Re sul trono. Nemmeno un proclama al popolo è richiesto in siffatta circostanza, sebbene l'uso lo consigli, quale occasione propizia ad una prima comunicazione affettuosa del Principe con la cittadinanza ed ufficiale notifica della nuova intitolazione da premettersi agli atti pubblici (§ 143).

Ma in altri paesi — come già in Francia fino alla costituzione del 1830 — la tradizione aggiunge e intreccia al giuramento le solennità e il fasto dell'incoronazione o della consacrazione. Raccolti nel tempio i grandi ufficiali dello Stato e i rappresentanti del popolo, il nuovo monarca dà il suo giuramento nelle mani di un alto dignitario ecclesiastico, e ne riceve in cambio la corona, talvolta con altre regie insegne — lo scettro, il globo imperiale, la spada di giustizia. La consacrazione in particolare consiste o consisteva nell'unzione sette volte ripetuta con l'olio di una santa ampolla, onde il monarca a somiglianza degli antichi Re d'Israele diveniva l'« unto del Signore » il prescelto da Dio per reggere i suoi popoli.

Nei trascorsi torbidi secoli siffatte solennità spiegavano indiscutibile importanza politica, in quanto giovavano a mettere fuori di contestazione la legittimità del Sovrano riconosciuto pubblicamente dai ministri di Dio, e ad allontanare quindi ogni dubbio sui diritti suoi di ascendere al trono degli avi. Ma ai dì nostri — distinta la sfera civile dalla religiosa — tramontate le teorie del diritto divino e del legittimismo — divenuto l'ufficio regio una magistratura disciplinata dalle leggi — quelle pompe tradizionali hanno perduto ogni utilità politica, e non restano che ad impressionare più o meno durevolmente con l'inusato spettacolo l'immaginazione delle masse. Perciò la Francia nel 1830 abolendo la monarchia legittimista soppresse le cerimonie della consacrazione e dell'incoronazione, e la maggior parte delle monarchie ne seguì l'esempio.

Art. 23.

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.

SOMMARIO.

Giuramento del Reggente.

§ 257. Esame dell'articolo 23.

Giuramento del Reggente.

§ 257. — L'identità delle funzioni del Reggente con quelle del Re, consiglia l'estensione dell'obbligo del giuramento anche pel Reggente, sia egli il Principe Ereditario o altro Principe della Real Famiglia o la Regina-madre o altra persona scelta dalle Camere.

La legge francese del 30 agosto 1842, più volte citata, dopo avere stabilito nell'articolo 3 che il Reggente entrava in funzioni all'istante medesimo in cui la Reggenza rendevasi necessaria, con l'articolo 5 prescriveva ch'egli dovesse prestare giuramento davanti alle Camere; e se queste non fossero allora riunite, dovesse emanare un proclama contenente il giuramento con la promessa di reiterarlo appena le Camere fossero riconvocate, dovendo ciò aver luogo, al più tardi, entro 40 giorni. Il costituente piemontese si allontanò alquanto da cotesto modello, ma sull'articolo che ora commentiamo non è conservato alcun ricordo nei verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6, nota).

Esaminandolo tuttavia nelle sue chiare espressioni, troviamo due punti a notare.

In primo luogo, la formola prescritta pel giuramento del Reggente, a differenza di quella contenuta nel prece-

dente articolo, non solo ricorda in modo esplicito la leale osservanza delle leggi (oltrechè dello Statuto), ma comprende anche l'obbligo di fedeltà *al Re*. Invero, il Reggente non esercita l'ufficio regio che in rappresentanza del Re minorenni o impedito, e sempre in nome di lui: donde il dovere della fedeltà, ossia il solenne impegno di non prevalersi del proprio ufficio temporaneo per danneggiare la persona del Re o usurparne i diritti. Nel caso di un Re concepito ma non nato (§ 62 e 214) sarebbe difficile intendere il giuramento del Reggente di essere « fedele al Re » che non ancora esiste e potrà non nascere o non nascere vitale, e di cui ad ogni modo non si conosce nemmeno il nome: tuttavia significherebbe impegno solenne di non tentare a proprio vantaggio una perturbazione delle regole statutarie concernenti la successione al trono.

In secondo luogo, il Reggente deve giurare « prima di entrare in funzioni » ossia, a differenza del giuramento regio e contrariamente al modello francese del 1842, lo Statuto fa del giuramento del Reggente una condizione *sospensiva* per l'assunzione dell'ufficio. Finchè non abbia giurato, nessun atto egli può compiere, nemmeno il più urgente e indispensabile. Ma come si concilia questa disposizione col principio che noi ricordammo più volte nei precedenti paragrafi, per cui anche il Reggente, al pari del Re, entra in funzioni *ope legis*, appena si verifichi la necessità della reggenza, senza alcuna intercapedine o sospensione nella vita statale? Checchè altri ne pensi, la conciliazione a nostro avviso sta nel silenzio non fortuitamente serbato dall'articolo 23 in ordine alle forme di prestazione del giuramento del Reggente. La legge francese prescriveva il giuramento « innanzi alle Camere » l'articolo 23 omette, e non a caso, tale determinazione. Adunque il Reggente giurerà *in presenza dei ministri*; la qual cosa egli potrà fare subito, e senza la minima perdita di tempo, al momento istesso in cui siasi deliberata o resa necessaria l'istituzione della reggenza; non dimenticando che fra i ministri si trova appunto il « notaio della Corona » cioè il Ministro dell'interno (§ 92), il

quale pertanto ne redigerà verbale rivestito della piena fede di un atto pubblico. Nè poi occorre pretendere che il giuramento venga rinnovato più tardi innanzi alle Camere, giacchè un atto di tal valore etico, dato che sia nelle forme prescritte e pubblicatane ufficialmente la notizia, non potrebbe che perdere d'efficacia ed importanza se avesse ad attendere una ulteriore conferma.

Solo se nel corso della reggenza venisse a cessare il Re subentrandogli un altro Re parimenti minorene o fisicamente incapace, crediamo che il Reggente abbia a ripetere il suo giuramento, per le stesse considerazioni che richiedono un nuovo giuramento ai ministri, ai deputati, ai senatori, all'Esercito e alla Marina nel caso di passaggio della Corona.

La Reggenza, come fu detto nel § 224, si è sviluppata dando luogo all'Istituto della Luogotenenza. Ma poichè questa non ha radici dirette nello Statuto, nulla esso poteva dire sull'obbligo del Luogotenente di giurare innanzi dell'assunzione del proprio ufficio. Infatti non consta che il Luogotenente Generale abbia mai giurato; e se li 8 maggio 1849, inaugurandosi il regime parlamentare in Piemonte, il Luogotenente giurò in presenza delle due Camere prima di leggere il discorso del trono, ciò egli fece come senatore, e non come Luogotenente.

Se però il Luogotenente fosse chiamato a giurare, la formula sarebbe questa dell'articolo 23, e la prestazione avverrebbe in presenza del Re, come accade pei ministri.

INDICE DEGLI ARTICOLI DEL VOLUME I

Dedica	Pag. V
Prefazione	» VII
Avvertenza	» XI
Introduzione	» I
L'Italia dal 1815 al 1848	» I
§ 1. Divisione politica della penisola al 1815. — § 2. I moti del 1821. — § 3. I moti del 1831. — § 4. Dal 1831 al 1846. — § 5. Le riforme del 1847.	
Il regime costituzionale in Piemonte.	» 10
§ 6. Incertezze di Carlo Alberto (<i>n</i>). — § 7. Consiglio di Conferenza del 3 febbraio 1848. — § 8. Consiglio di Conferenza del 7 febbraio. — § 9. Proclama dell'8 febbraio. — § 10. Redazione e promulgazione dello Statuto.	
L'unificazione italiana	» 24
§ 11. Prima guerra d'indipendenza e primi plebisciti. — § 12. Novara. — § 13. Un decennio di raccoglimento. — § 14. Seconda guerra d'indipendenza e annessione della Lombardia. — § 15. I plebisciti del 1860 e il Regno d'Italia. — § 16. Unione del Veneto. — § 17. Unione di Roma. — § 18. La festa dello Statuto.	
Preambolo dello Statuto	» 40
Osservazioni sul Preambolo.	» 41
§ 19. Motivi del Preambolo. — § 20. I ^a formola « Re per grazia di Dio ». — § 21. I titoli del Re. — § 22. Formole finali.	
Costituzione, Carta, Statuto	» 45
§ 23. Costituzione. — § 24. Carta costituzionale. — § 25. Statuto. — § 26. Se lo Statuto sia un patto. — § 27. In qual senso è legge perpetua e irrevocabile.	
Art. 1	» 53
Rapporti fra Stato e Chiesa in generale	» 53
§ 28. Religioni, culti, chiese. — § 29. Rapporti con lo Stato. Confusione. — § 30. Distinzione. — § 31. Separazione. — § 32. La libertà religiosa (<i>n</i>).	

Stato e Chiesa in Piemonte	Pag. 56
§ 33. Rapporti fra le due autorità prima del 1848. — § 34. Determinazione dei rapporti fra Stato e Chiesa nello Statuto. — § 35. Riconoscimento dell'uguaglianza giuridica ai dissidenti. — § 36. Successiva legislazione in ordine ai culti,	
Stato e Chiese nel Regno d'Italia	» 82
§ 37. Il Codice civile. — § 38. Soppressione delle corporazioni religiose. — § 39. Scioglimento della quistione Romana (<i>n</i>). — § 40. La legge delle guarentigie: Titolo I. — § 41. Titolo II. — § 42. Legge sul giuramento e nuovo Codice penale (<i>n</i>). — § 43. Che cosa rimane dell'articolo 1 dello Statuto (<i>n</i>).	
Art. 2	» 109
Lo Stato.	» 109
§ 44. Organizzazione sociale. — § 45. Organizzazione giuridica. — § 46. Stato e Società. — § 47. Formazione storica degli Stati.	
La Sovranità.	» 118
§ 48. Sovranità in senso politico. — § 49. Sovranità in senso giuridico. — § 50. Sovranità dello Stato, del popolo, della nazione. — § 51. Forme dello Stato.	
Il Governo.	» 130
§ 52. Manifestazioni della sovranità. — § 53. Esercizio della sovranità. — § 54. I poteri. — § 55. Le forme di Governo.	
Il Governo costituzionale.	» 139
§ 56. Essenza e definizione. — § 57. La divisione dei poteri.	
Il Governo monarchico.	» 145
§ 58. Essenza e definizione. — § 59. Titoli del Monarca italiano. — § 60. Cause di vacanza del trono. — § 61. Successione regia (<i>n</i>). — § 62. Legge salica.	
Il Governo rappresentativo.	» 158
§ 63. Sistema diretto. — § 64. Sistema rappresentativo. — § 65. Sue origini. — § 66. Sua forma moderna.	
Art. 3	» 171
Il potere legislativo	» 171
§ 67. La legge; forma e contenuto. — § 68. Forza formale della legge. — § 69. Delegazioni legislative. — § 70. Ratifiche. — § 71. Contenuto della legge: le leggi-norma. — § 72. Le leggi-provvedimento. — § 73. Le leggi-controllo.	
Le modificazioni allo Statuto.	» 187
§ 74. L'onnipotenza parlamentare in Inghilterra e in Francia. — § 75. In Italia (<i>n</i>). — § 76. Com'essa corrisponda alle nostre condizioni giuridiche e politiche. — § 77. Come non sia teoricamente ottima. — § 78. Quale sia il metodo logicamente preferibile.	

L'organo legislativo Pag. 202

§ 79. Sua composizione. — § 80. Sistema bicamerale. —
 § 81. Denominazione delle assemblee politiche. — § 82. Partecipazione del Re al Legislativo.

Art. 4 » 213

La prerogativa regia » 213

§ 83. Guarentigie degli organi costituzionali. — § 84. Carattere sacro della persona del Re. — § 85. Irresponsabilità regia. — 886. Come essa trovi il suo correttivo nella responsabilità ministeriale. — § 87. Come l'irresponsabilità regia non sacrifichi i ministri. — § 88. Come la responsabilità ministeriale non annulli il Re. — § 89. Vero concetto del Re costituzionale. — § 90. Come la responsabilità ministeriale copra anche gli atti privati del Re.

Altre prerogative del Re. » 229

§ 91. Prerogative di diritto penale. — § 92. Prerogative di diritto civile. — § 93. Prerogative di diritto processuale. — § 94. Prerogative di diritto finanziario.

Art. 5 » 237

Il potere esecutivo » 238

§ 95. Suo concetto. — § 96. Sua appartenenza. — § 97. Il Re, capo dello Stato.

Comando delle forze di terra e di mare » 243

§ 98. Contenuto di questa disposizione. — § 99. Chiamata dei cittadini alle armi e militarizzazione di certe categorie d'impiegati e agenti (*n*). — § 100. Organizzazione e amministrazione delle forze militari. — § 101. Libera disposizione di esse. — § 102. Comando in tempo di pace. — § 103. Comando in tempo di guerra.

Diritto di guerra. » 257

§ 104. Necessità della guerra. — § 105. Deliberazione della guerra e sua dichiarazione. — § 106. Lo stato di guerra. — § 107. I poteri di guerra. — § 108. Occupazione temporanea di paesi esteri. — § 109. Occupazione permanente: colonie. — § 110. La Colonia Eritrea (*n*). — § 111. Lo stato d'assedio. — § 112. Suo contenuto in Italia. — § 113. Sua incostituzionalità. — § 114. Consuetudine e giurisprudenza nel nostro paese.

Diritto di concludere trattati. » 284

§ 115. Rapporti diplomatici; convenzioni e trattati (*nn*). — § 116. Quali trattati può concludere l'Esecutivo, e per quali è necessaria l'approvazione con legge (*n*). — § 117. Trattati che importano un onere alle finanze. — § 118. Trattati che importano variazione di territorio. — § 119. Variazioni di territorio nelle colonie. — § 120. Trattati che importano modificazione delle leggi. — § 121. Tempo e modo dell'approvazione legislativa. — § 122. Effetti. — § 123. Trattati pei quali non è necessaria l'approvazione per legge. — § 124. Trattati di pace. — § 125. Trattati d'alleanza. — § 126. I trattati di commercio (*n*). — § 127. Le assunzioni di protetto-rato e le zone d'influenza (*n*).

Art. 6	<i>Pag.</i> 309
Nomina dei pubblici funzionari.	» 310
§ 128. Contenuto. — § 129. Limiti (<i>n</i>).	
Decreti e regolamenti	» 314
§ 130. Il diritto d'ordinanza. — § 131. Suo limite —	
§ 132. Ordinanze d'esecuzione ed ordinanze autonome. —	
§ 133. Contenuto dell'ordinanza: i decreti-provvedimento. —	
§ 134. I decreti-norma, o regolamenti. — § 135. I decreti-	
controllo. — § 136. Forma delle ordinanze: intitolazione. —	
§ 137. Preambolo. — § 138. Testo, formole finali e pubbli-	
cazione — § 139. Forza formale delle ordinanze. § 140. Con-	
trolli sulle ordinanze: la segreteria della Presidenza e il Mi-	
nistro Guardasigilli. — § 141. La Corte dei conti (<i>nn</i>). —	
§ 142. Le determinazioni sovrane. — § 143. I Proclami Reali.	
I decreti legislativi.	» 341
§ 144. Loro forza formale. — § 145. Condizioni di loro va-	
lidità. — 146. Casi impropriamente reputati di delegazione	
legislativa (<i>n</i>).	
I decreti-legge	» 351
§ 147. Loro incostituzionalità. — § 148. Loro validità, con-	
dizionata assolutamente ad una legge di ratifica. — § 149. Pre-	
tesi effetti della presentazione delle leggi di ratifica. —	
§ 150. Ragioni che si adducono per la validità dei decreti-	
legge prima della ratifica. — § 151. Confutazione: il diritto	
di necessità. — § 152. L'anticipazione dell'opera del Legi-	
slativo. — § 153. L'esempio degli altri Stati. — § 154. Peri-	
coli derivanti dall'ammettere la validità provvisoria dei	
decreti-legge. — § 155. Vantaggi derivanti dal negarla. —	
§ 156. Contenuto dei decreti-legge. — 157. Decreti-legge fi-	
nanziarii. — § 158. I <i>catenacci</i> . — § 159. Decreti-legge per la	
tutela dell'ordine pubblico. — § 160. Decreti-legge sulle altre	
materie in genere.	
Art. 7	» 386
Sanzione delle leggi	» 386
§ 161. Definizione. — § 162. Per quali motivi spetta al Re.	
— § 163. Suoi caratteri comuni con l'approvazione delle Ca-	
mere. — § 164. Può essere rifiutata. — § 165. È inscindibile.	
— § 166. Come è data.	
Promulgazione	» 399
§ 167. Forma e valore della promulgazione. — § 168. Tempo	
massimo in cui deve seguire.	
Pubblicazione	» 406
§ 169. Forma e valore della pubblicazione. — § 170. En-	
trata in vigore delle leggi.	
Art. 8	» 412
Il diritto di grazia.	» 412
§ 171. Ragioni in contrario. — § 172. Ragioni in appoggio.	
— § 173. Suo contenuto — § 174. Grazia, commutazione ed	

indulto (*n*) — * § 175. Riabilitazione — § 176. Amnistia (*nn*).
— * § 176 *bis*. La grazia sovrana in rapporto ai ministri accusati dalla Camera.

Art. 9 *Pag.* 436

Il Re e le Camere » 436

§ 177. Origine storica di quest'articolo. — § 178. Convocazione. — § 179. Il discorso della Corona. — § 180. Proroga. — § 181. Aggiornamento. — § 182. Chiusura. — § 183. Annullamento dei lavori in corso: ragioni contrarie. — § 184. Ragioni favorevoli. — § 185. Come sia nato il diritto di chiusura (*n*). — § 186. Scioglimento della Camera. — § 187. In quali casi si esercita. — § 188. Suo valore e carattere. — § 189. Condizioni pel suo esercizio: che vi sia una Camera. — § 190. Che ne sia convocata un'altra entro quattro mesi (*n*). — § 191. Elenco dei decreti regi in rapporto alle Camere.

Art. 10 » 473

Iniziativa delle leggi » 473

§ 192. Varii sistemi d'iniziativa. — § 193. Precedenti storici di questo articolo. — § 194. Iniziativa regia: preparazione dei progetti (*n*). — § 195. Loro presentazione. — § 196. Iniziativa parlamentare. — § 197. Valore comparato delle due iniziative (*n*). — § 198. Il diritto di emendamento (*n*).

Iniziativa ed emendamenti in materia finanziaria. » 492

§ 199. Sistema inglese. — § 200. Disposizione del nostro Statuto (*n*). — § 201. Iniziativa ed emendamento nella Camera dei Deputati (*n*). — § 202. Iniziativa ed emendamento in Senato.

I bilanci e i conti dello Stato » 504

§ 203. Il bilancio nel regime libero. — § 204. Bilancio di previsione (*nn*). — § 205. Suoi rapporti con le leggi. — § 206. Rigetto del bilancio. — § 207. Esercizio del bilancio. — § 208. Assesamento. — § 209. Rendiconto consuntivo (*n*).

Art. 11 » 529

Età maggiore del Re. » 529

§ 210. Origini di quest'articolo e dei seguenti. — § 211. Ragioni e valore di esso.

Art. 12 » 533

La Reggenza. » 533

§ 212. Principii generali. — § 213. A chi spetti la Reggenza. — § 214. Poteri del Reggente. — § 215. Cessazione del Reggente e cessazione della Reggenza.

Art. 13 » 540

Successiva devoluzione della Reggenza » 540

§ 216. Ragioni di quest'articolo.

Art. 14	<i>Pag.</i> 542
Reggenza della Regina-Madre.	» 542
§ 217. Motivi di quest'articolo. — § 218. Quistioni a cui dà luogo.	
Art. 15	» 546
Il Reggente elettivo	» 546
§ 219. Elezione del Reggente. — § 220. Condizioni in cui si svolge e cessa la Reggenza elettiva.	
Art. 16	» 550
Reggenza pel Re maggiorennne	» 550
§ 221. Fisica impossibilità di regnare. — § 222. A chi spetti dichiararla. — § 223. Come in questo caso devolvesi la Reggenza.	
La Luogotenenza.	» 556
§ 224. Come sorge, e come fu esplicata presso di noi. — § 225. Considerazioni che si deducono dalla nostra pratica. — § 226. Casi propriamente detti di Luogotenenza.	
Art. 17	» 562
Tutela del Re	» 562
§ 227. Ragioni di quest'articolo.	
Art. 18	» 565
Diritti dello Stato verso la Chiesa cattolica	» 565
§ 228. Origine storica di questo articolo, — § 229. La materia beneficiaria. — § 230. Il <i>placet</i> e l' <i>exequatur</i> . — § 231. Diritti concessi al Re da questo articolo. — § 232. L' <i>exequatur</i> pei consoli esteri.	
Art. 19	» 583
La Lista Civile	» 583
§ 233. Origine e scopo della Lista Civile. — § 234. Lista Civile del Re Carlo Alberto. — § 235. Determinazione della Lista Civile pei Re successivi. — § 236. Legge del 1850. — § 237. Modificazioni durante il Regno di Vittorio Emanuele II. — § 238. Legge del 1880. — * § 238 <i>bis</i> . Legge del 1905. — § 239. Le Chiese Palatine. — § 240. La dotazione mobiliare. — § 241. La dotazione immobiliare. — § 242. Il Ministero della Real Casa (<i>n</i>). — § 243. Controllo del Parlamento. — * § 243 <i>bis</i> . Caratteri dell'amministrazione della Casa Reale.	

Art. 20	<i>Pag.</i> 614
Il patrimonio privato del Re.	» 614
§ 244. Origine storica di questo articolo. — § 245. Esame delle sue disposizioni.	
Art. 21	» 621
Appannaggi, doti e dovarii.	» 621
§ 246. Ragione e origine di questo articolo. — § 247. Assegnamento al Principe Ereditario (<i>n</i>). — § 248. Appannaggi ai Principi Reali. — § 249. Doti alle Principesse. — § 250. Dovarii alle Regine.	
Condizione giuridica dei membri della R. Famiglia	» 629
§ 251. Prerogative. — § 252. Restrizioni.	
Art. 22	» 635
Giuramento del Re	» 635
§ 253. Il giuramento — § 254. Valore giuridico del giuramento regio. — § 255. Modo e formola di esso. — § 256. Incoronazione e consacrazione.	
Art. 23	» 644
Giuramento del Reggente	» 644
§ 257. Esame dell'articolo 23.	

