

2<sup>a</sup> dorno  
4 70 XI. 12

F. RACIOPPI e I. BRUNELLI

# COMMENTO

ALLO

# STATUTO DEL REGNO

VOLUME III.

(Dall' Art. 48 all' Art. 84 ed ultimo)



UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

TORINO

*Corso Raffaello, 28*

MILANO — ROMA — NAPOLI

1909.



## Art. 48.

Le sessioni del Senato e della Camera dei deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo.

Ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono interamente nulli.

### SOMMARIO.

Simultaneità delle sessioni delle due Camere.

§ 512. Ragion d'essere di questa disposizione statutaria. Conseguenze che ne derivano. — § 513. Origini di essa nel diritto pubblico francese. — Modificazioni in proposito del costituente piemontese. — \* § 514. Altre osservazioni per la retta interpretazione dell'articolo in esame.

### Simultaneità delle sessioni delle due Camere.

§ 512. — Dopo avere consacrato un titolo al Senato ed uno alla Camera separatamente, lo Statuto inizia qui un nuovo titolo contenente le disposizioni comuni ad entrambe le assemblee. Prima fra tali disposizioni, è che le sessioni dei due rami del Parlamento debbono cominciare e finire nel medesimo tempo.

Parlamento infatti non è la sola Camera elettiva, non è il solo Senato, ma è l'una e l'altro che insieme col Re costituiscono « collettivamente » l'organo legislativo dello Stato (§ 79). E la legge non si vuole che sia soltanto l'opera *concorde* del capo dello Stato e delle due assemblee, ma si vuole che sia anche la loro opera *simultanea*, ossia il risultato della volontà statuale quale si appalesa in un ben determinato momento politico. Se a notevole distanza di tempo un progetto approvato dall'una delle Camere potesse essere approvato efficacemente dall'altra, e poscia,

ad altra notevole distanza di tempo sanzionato e promulgato dal Re, in quest'atto si avrebbe bensì l'opera concorde dei tre membri del Parlamento, ma non si avrebbe la loro opera simultanea: onde potrebbesi incorrere il pericolo che l'atto, voluto un tempo dalle assemblee, non corrisponda più al loro pensiero, che è il pensiero stesso del popolo, nel momento in cui esso progetto diviene legge per tutti obbligatoria. L'Esecutivo, intervenendo per ultimo col mezzo della sanzione regia, sarebbe l'arbitro di elevarlo ad efficacia di legge. Per assicurare dunque la simultaneità dell'opera legislativa, lo Statuto, dopo aver determinato nell'articolo 9 che la legislatura è divisa in sessioni, in quest'articolo 48 aggiunge che le sessioni delle due Camere incominciano e finiscono nel medesimo tempo. Di qui la conseguenza, che al chiudersi della sessione tutti i progetti di legge non approvati ancora da una Camera, o approvati da una sola, o anche approvati da entrambe ma non sanzionati e promulgati del Re, cadono nel nulla e sono come se non fossero mai stati presentati.

Si aggiunga che l'articolo 56 dello Statuto fa assegnamento sopra una ben definita e precisa durata delle sessioni parlamentari, per determinare il fato dei progetti di legge respinti da una delle Camere. Cosicchè, dove l'una o l'altra assemblea si potesse riunire in sessione mentre l'altra è silente, sorgerebbero difficoltà nel distinguere se il progetto respinto può ripresentarsi. Il nostro diritto pubblico non conosce sessioni straordinarie, nè delle due Camere insieme, nè di una sola: tutte le sessioni sono ordinarie, tutte cominciano e finiscono all'identico giorno.

Lo stesso criterio s'impone anche in ordine alla seconda funzione delle assemblee politiche, cioè al sindacato sull'Esecutivo, il quale per altro, come vedremo nell'articolo 67, si esercita separatamente da ciascuna assemblea. Ora, se fosse consentito di convocare in sessione l'un ramo del Parlamento senza dell'altro, si avrebbero due inconvenienti positivi. Primieramente, l'assemblea convocata godrebbe una specie di monopolio o di privilegio nel valutare gli avvenimenti all'istante stesso in cui si svolgono e cioè

quando possono dar luogo a più efficace sindacato, mentre l'altra si vedrebbe ridotta al silenzio. Secondariamente, e supposto che sia convocata la sola assemblea vitalizia, il Gabinetto appoggiato da questa, che è più facile ad appoggiarlo, potrebbe ingolfarsi in una politica non accetta alla Camera elettiva, pur mostrando di non trascurare l'organo rappresentativo e scaricando su di questo la sua morale responsabilità; se invece battuto dall'assemblea vitalizia con un voto di sfiducia o di biasimo, non avrebbe il mezzo d'assicurarsi dei sentimenti dell'altra assemblea che più direttamente è arbitra delle crisi ministeriali, e così dovrebbe o dimettersi, o rimanere per un certo tempo sotto il pregiudizio d'una condanna parlamentare. In ogni caso, ove una Camera potesse convocarsi od essere convocata da sola per esercitare uffici che le spettano in comune con l'altra, essa finirebbe con l'acquistare una indebita preponderanza rompendo a proprio profitto l'equilibrio che la Costituzione ha stabilito per entrambe.

Ecco perchè da qualunque punto di vista s'impone la regola della simultaneità delle sessioni. In conseguenza: la convocazione, la proroga e la chiusura delle sessioni investono necessariamente entrambe le Camere. E se in ipotesi la Corona pretendesse prorogare o chiudere la sessione del solo Senato o quella della sola Camera elettiva, o se durante la proroga o la chiusura dell'una pretendesse riconvocare solo l'altra, l'atto regio sarebbe costituzionalmente nullo e privo d'effetti. Onde resta confermato che sarebbe incostituzionale e nulla anche la pretesa dell'una o dell'altra assemblea, di riconvocarsi o di continuare la propria sessione, mentre la Corona ha prorogata o chiusa la sessione per entrambe.

L'illegalità e la nullità comminate nel capoverso di quest'articolo 48 alle adunanze ordinate dal Re o disposte da una delle assemblee mentre l'altra non si trova in sessione, sono imposte dallo Statuto di pieno diritto e producono di pieno diritto i loro effetti giuridici: non essendovi nel nostro ordinamento positivo alcuna autorità che abbia ufficio di dichiararle previo esame e giudizio.

§ 513. — Di quest'articolo 48 non trovasi alcuna traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza, (§§ 7, 8) onde è necessario ricercarne le origini nel diritto francese e belga.

La Carta del 1814 conteneva i seguenti articoli, sotto il titolo dedicato alla Camera dei Pari:

Art. 24. — La Chambre des Pairs est une portion essentielle de la puissance législative.

Art. 25. — Elle est convoquée par le Roi *en même temps* que la Chambre des députés des départements. *La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.*

Art. 26. — Toute assemblée de la *Chambre des Pairs* qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des députés ou qui ne serait pas ordonnée par le Roi, est illicite et nulle de plein droit.

La Costituzione del 1830 riprodusse i primi due articoli, coi numeri 20 e 21; all'ultimo invece sostituì il seguente:

Art. 22. — Toute assemblée de la *Chambre des Pairs* qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des députés, est illicite et nulle de plein droit, *sauf le seul cas où elle est réunie comme Cour de justice, et alors elle ne peut exercer que des fonctions judiciaires.*

La Costituzione belga (1831) stabilì, a questo proposito, sotto il titolo concernente il Senato:

Art. 59. — Toute assemblée du *Sénat* qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des Représentants, est nulle de plein droit.

Queste costituzioni, come si vede, considerarono il solo caso delle riunioni illecite della Camera Alta: della qual cosa possono assegnarsi due spiegazioni.

In primo luogo, il Senato francese prima ereditario e poscia vitalizio, e quello belga, elettivo, poteva, come ancora può, non essere disciolto dal Re quando egli scioglie la Camera; cosicchè alla cessazione di quest'ultima il Senato continuava ad esistere, e quindi era più facile il caso della convocazione sua nel silenzio dell'altra assemblea, anzichè il caso contrario. In secondo luogo: sembrò a questi uomini e in quell'epoca, maggiore il pericolo, che il Governo potesse talvolta lasciar nell'ombra la Camera popolare o più direttamente popolare, per appoggiarsi sul Senato, che per la sua composizione ereditaria o vitalizia o indirettamente

elettiva, si prestava al facile sospetto di nutrire spiriti meno liberali o più arrendevoli dell'altra.

Più corretto, il costituente piemontese congegnò l'articolo 48 in maniera da comprendere a pari grado entrambe le assemblee, e scrisse l'articolo medesimo fra le « disposizioni comuni alle due Camere »: rimandando all'articolo 36, come a suo luogo proprio, la disposizione finale del riferito articolo 22 della Costituzione francese del 1830.

\* § 514. — Per conto nostro aggiungeremo due osservazioni che ci sembrano necessarie per intendere esattamente il significato di quest'articolo; osservazioni che furono suggerite dalla pratica, vale a dire dalle eccezioni sollevatesi in Italia nel primo recentissimo caso di messa in istato d'accusa di un Ministro (§ 502), ma che potrebbero sollevarsi per ogni altro caso in cui il Senato è convocato in Alta Corte.

Avemmo occasione di intrattenerci su questo stesso argomento nei §§ 377 e 378 ai quali, per quanto può occorrere e per maggiore chiarezza ci richiamiamo; ma tuttavia non ci sembra inutile tornarvi sopra perchè l'articolo lo richiede.

Poichè, dunque, quest'articolo è dettato, come fu osservato, in vista delle funzioni *comuni* dei due rami del Parlamento, il divieto di separate convocazioni non è dunque applicabile per l'adempimento di funzioni speciali che la Costituzione affidi singolarmente all'una o all'altra assemblea. Così negli Stati Uniti d'America e nell'Impero tedesco il Senato e rispettivamente il *Bundesrath* costituisce in proprio un Consiglio di Governo, avente funzioni connesse con l'Esecutivo alle quali non partecipa in alcuna guisa l'altra assemblea: e pertanto in quelle Costituzioni non può essere e non è vietato di convocare, ove occorra, quella sola Camera, perchè attenda ai suoi particolari compiti di governo.

Così pure nello Statuto nostro il Senato ha funzioni giudiziarie sue proprie, per le quali si può costituire o può essere costituito dal Re in Alta Corte di Giustizia: e per-

tanto nulla vieta che a codesta funzione esso attenda anche mentre è chiusa o prorogata la sessione dell'altra Camera; il che infatti è disposto esplicitamente nel capoverso dell'articolo 36 ai paragrafi or ora citati.

L'articolo 48 poi non deve intendersi nel senso, che ogni *seduta* di una Camera abbia ad essere accompagnata indispensabilmente da una seduta dell'altra. Esso prescrive solo che le *sessioni* incominciano, si prorogano e si chiudono per entrambe nel medesimo tempo: come nel corso della sessione ogni Camera può regolare come più le talenta il numero e la durata delle sue adunanze. Infatti vedemmo nel § 181 che ciascuna assemblea ha potestà d'aggiornarsi quando e sin quando crede; e nel quadro riportato al § 444 vedemmo altresì, come siano in pratica meno numerose le adunanze del Senato a cui la composizione e lo spirito rendono possibile di assolvere in molto minor tempo i suoi uffici.

---

**Art. 49.**

**I senatori e i deputati prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni prestano il giuramento di essere fedeli al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato, e di esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria.**

## SOMMARIO:

**Il giuramento parlamentare.**

§ 515. Sue origini e vicende in Inghilterra. — § 516. Disamina della formula adottata dal nostro Statuto specialmente nei rapporti tra il giuramento e la libertà di culto. — § 517. Critiche mosse alla suddetta formola per quanto riflette la libertà delle opinioni politiche. — § 518. Risposta alle critiche.

**Tempo e forma del giuramento.**

§ 519. Quali siano le funzioni parlamentari al cui esercizio debba precedere il giuramento. — § 520. Se e quante volte possa verificarsi la necessità di giurare per parte dei membri dell'una e dell'altra Camera (*n*). — § 521. Momento e forma del giuramento (*n*). — § 522. La legge 30 dicembre 1882 sul giuramento politico (*n*).

**Il giuramento parlamentare.**

§ 515. — Vedemmo (§ 253) quale sia il valore e l'efficacia del giuramento come sanzione etica di doveri che non potrebbero essere sanzionati in altra guisa. Lo Statuto, che negli articoli 22 e 23 lo impone al Re ed al Reggente, con questo articolo 49 lo impone anche ai membri delle due Camere.

Il giuramento parlamentare ebbe le sue origini in Inghilterra. Fin dal 1534 s'introdusse la consuetudine che i membri dei Comuni prestassero un *oath of allegiance*, ossia

un giuramento di fedeltà alla Corona, e sin dal 1558 vi si aggiunse l'altra ch'essi prestassero pure un giuramento « di supremazia » inteso a riconoscere la supremazia spirituale del Re d'Inghilterra indipendentemente dalla chiesa di Roma. Nel 1562 e 1609 rispettivamente, le due consuetudini furono tramutate in obbligazioni giuridiche. Siffatti giuramenti si prestavano allora dai deputati innanzi al Lord Ciambellano, sedente nella Corte delle richieste; ma nel 1678 un'altra legge, mentre estendeva i due obblighi anche ai Lordi, chiamava i parlamentari a prestare i giuramenti nella rispettiva Camera. Era altresì richiesta fin dal 1673 una dichiarazione contro la transubstanziamento; e nel 1701 venne infine attivato pei Lordi e pei Comuni un giuramento, detto di abjura, che mirava a far disconoscere le pretese degli Stuardi al trono d'Inghilterra. L'obbligo era dunque politico e religioso ad un tempo; e così, non solamente respingeva dalle Camere i nemici della forma monarchica e quelli della dinastia, ma anche i nemici della chiesa ufficiale, ponendo l'ineleggibilità per ragioni di culto. Non fu che nel 1829, che la formula venne modificata in guisa da consentire che lo prestassero anche i cattolici; nel 1858 venne ancora modificata in maniera da essere accessibile agli israeliti; terza modificazione nel 1866 per ammettere anche i quaccheri e le altre sette dissidenti; ultima modificazione nel 1888, quando finalmente sparve ogni e qualunque formola confessionale o religiosa. Precedentemente, la legge del 1853 aveva ridotto i tre giuramenti ad uno solo. La formola attuale è determinata da una legge del 1868.

Dall'Inghilterra il giuramento parlamentare passò nelle altre Costituzioni, e quindi anche nel nostro Statuto: anzi, al costituente piemontese il fatto apparve tanto semplice e naturale, che dell'articolo 49 non si trova alcuna traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7 e 8).

§ 516. — Un punto innanzi tutto richiama favorevolmente l'attenzione nostra; ed è che lo Statuto italiano, così negli articoli 22 e 23, come in questo di cui ora parliamo, istituisce pel giuramento politico una formola affatto esente

da richiami confessionali o di culto. Mentre la libera Inghilterra ha dovuto attendere parecchi secoli e poscia lottare per circa cento anni prima di sopprimere nelle sue leggi ogni traccia d'intolleranza religiosa verso i cattolici, gli israeliti, i quaccheri, i dissidenti e gli atei, lo Statuto nostro, che pure istituiva nel suo primo articolo una religione di Stato, era così penetrato dello spirito dei tempi nuovi e dava così reale esplicazione ai principî scritti nell'art. 24, da rinunciare sin dal 1848 alla facile arma del giuramento per colpire d'ineleggibilità i cittadini rei di non seguire il culto della maggioranza.

Mentre lo Stato era confuso con la Chiesa, poteva intendersi che fosse richiesta a condizione di ammissibilità in Parlamento l'appartenenza al culto ufficiale: è invero carattere insito ad ogni dogma l'essere geloso ed esclusivo, cosicchè dove una Chiesa s'immedesima con la potestà civile anche gli atti politici assumono parvenza di atti di culto, e quanto più il sentimento confessionale è vivido nel popolo, tanto più le leggi sono severe nello escludere gli avversari dalla vita politica. Ma oggi che la separazione delle due sfere è riconosciuta come uno dei cardini della vita libera, e lo Stato riconosce e guarentisce la piena libertà di coscienza e di culto, nessun cittadino deve più essere costretto dalle leggi civili a compiere atti d'un culto determinato, ancorchè si tratti del suo culto medesimo: e tanto più poi nessuno deve essere posto nella necessità di mentire atti di un culto ch'egli è anche in diritto di non riconoscere come proprio.

Vero è che il giuramento contiene in sè stesso un indissolubile sapore religioso, in quanto è un chiamare e testimonio la divinità, un'assumere determinati impegni con anima conscia di gravi sanzioni morali anche al di là della propria vita terrena. Ma quante volte sia concepito in una formola rispettosa della *libertà di culto*, non è desso una negazione o violazione della *libertà di coscienza*; perciocchè anche l'ateo o il materialista, se non può giurare sotto il suggello delle pene che ad altri balenano nella vita futura, può sempre assumere un solenne impegno etico davanti

alla propria coscienza. Quando la legge civile — opportunamente o no — stima di dover ricorrere al giuramento per assicurare fin dove è possibile l'adempimento di alti doveri, tutto ciò che le possiamo e dobbiamo richiedere è di non turbare la nostra libertà di culto: ma non deve esserci poi consentito di paralizzare l'azione della legge medesima pretendendo di sottrarci alle sue disposizioni d'ordine pubblico mediante l'allegazione incontrollabile d'uno scrupolo personale ed intimo.

Diamo quindi lode allo Statuto ed alla legge 30 giugno 1876, per avere spogliato il giuramento da ogni veste confessionale.

§ 517. — Ma se il giuramento parlamentare non può, in Italia, essere combattuto dal punto di vista della libertà dei culti, gravi e ripetuti assalti esso riceve dal punto di vista della libertà delle opinioni politiche.

L'obbligo di giurare fedeltà al Re — si osserva — equivale ad escludere tutti coloro che per onesta convinzione preferiscono altre forme di governo: ora, in seno ad un popolo libero, quando le leggi non si ispirano più ai vietati concetti di perseguitare le idee, non debbono nemmeno mettere ostacoli alla legale espressione di esse nell'aula della Camera. Se le istituzioni sono salde e robuste, non increscerà loro di sostenere l'urto degli avversari ed opporre ragionamenti a ragionamenti: se sono deboli, indarno sperano di conservarsi imponendo silenzio ai nemici. Il sistema rappresentativo in tanto vale, in quanto fa dell'assemblea eletta lo specchio fedele del corpo elettorale: e se in questo non mancano gruppi di dissidenti politici così importanti, da giungere in alcuni collegi ad eleggere il deputato, con qual diritto, con quale logica, con quale utilità si impedisce agli eletti di prendere il loro seggio in Parlamento? — Chiedere al repubblicano il giuramento di fedeltà al Re, significa dichiararlo ineleggibile: offendere quindi l'eletto, offendere gli elettori suoi, falsare il carattere rappresentativo della Camera, chiudere gli occhi per non vedere gli avversari, quasi ch'essi, esclusi dal sommo

diritto politico, non esistessero del pari, ed anzi non fossero spinti dall'acerbo ostracismo a foggarsi altre vie meno innocue di attività e di propaganda.

Ovvero si ammetterà per una tacita convenzione, che l'avversario politico possa prestare il giuramento allo scopo di entrare nella Camera, quand'anche poi non se ne debba sentir vincolato? Ma dunque la legge inviterà all'ipocrisia, allo spergiuro, alla menzogna: eleverà a sistema il culto della falsità e della doppiezza: offrirà ufficialmente alla coscienza pubblica lo spettacolo o l'esempio delle indecorose transazioni pur di raggiungere un alto scopo od ufficio? In tal caso la ragion d'essere del giuramento viene a cessare del tutto, perchè non esclude gli avversari: e pur divenendo una forma vacua di contenuto, spiega un'efficacia orribile sulla tempra del carattere nazionale.

In conclusione il dilemma è semplice: violenza o menzogna. O tarpa le ali alla libertà delle opinioni politiche, o non raggiunge il suo fine. O priva la rappresentanza nazionale degli uomini egregi che non rinnegano la loro onesta fede repubblicana per quel piccolo talismano della medaglietta parlamentare, o la riempie di altre persone che giurano per necessità, dichiarando fuori o lasciando intendere di non sentirsi vincolati alla solenne promessa. O nega il legittimo rappresentante ai dissidenti politici, o ammette anche i suoi nemici purchè si pieghino ad apparire spergiuri.

Il giuramento parlamentare — si conclude — ha fatto il suo tempo. La Francia, che già lo aveva soppresso con la seconda repubblica, nel 1870 lo ha definitivamente abolito: in Germania, in Ungheria, nella Svezia, nella Norvegia, nella Romania non esiste: a nulla giova ed è contrario ai principî democratici, conservarlo ulteriormente in Italia. Indi la proposta della sua abolizione, mossa nella Camera, benchè sempre infruttuosamente, dal deputato Cantù nel 1866, dal deputato Salvatore Morelli nel 1870, dal deputato Ceneri nel 1882.

§ 518. — Si osservi per altro — preliminarmente — che il giuramento non è un istituto speciale pei membri della

Camera, quasi una trovata dei governi antiliberali contro le rappresentanze elettive del popolo. Esso è invece un istituto ricco d'applicazioni nel nostro diritto pubblico. Lo Statuto l'impone anche al Re e al Reggente; le leggi lo impongono ai Ministri, ai sindaci, ai pubblici funzionari d'ogni grado e qualità, agli ufficiali e soldati dell'esercito e della marina, agli stranieri che ricevono la piccola naturalizzazione, ai magistrati, e poi anche ai giurati e alle persone chiamate a deporre e testimoniare in giudizio. In alcuni di questi casi il giuramento è imposto per la prestazione di uffici obbligatorii e indeclinabili; in tutti è prescritto come l'unica sanzione possibile per certi delicati obblighi, i quali di loro natura sfuggono ad altre più dirette sanzioni. Si potrà dunque discutere in sè e per sè l'efficacia pratica del giuramento, come quello che non ha valore se non gliene assicura una delicata e severa coscienza pubblica, ma finchè dura nella legislazione ai molteplici scopi ora detti, non si può accusarlo d'ipocrisia o di menzogna unicamente nei riflessi dei senatori e dei deputati.

Si osservi poi, penetrando più addentro, che non è esatto credere che il giuramento parlamentare impedisca le libere opinioni e la libera espressione di esse, creando uno stato di cose che sarebbe inconciliabile con l'ufficio stesso di senatore o di deputato. Colui che si obbliga « di essere fedele al Re e di osservare lealmente lo Statuto e le altre leggi dello Stato » non si vincola perciò a rinunciare alle libertà individuali che sono il patrimonio d'ogni individuo; non rinuncia alla libera critica degli ordinamenti e degli atti politici, o alla libera proposta di leggi nuove, ivi comprese anche le modificazioni desiderabili nello Statuto medesimo: ma si obbliga semplicemente a non disconoscere gli esistenti ordini finchè esistono, e a non procurarne illegalmente la mutazione. Tutto ciò che il giuramento vuol raggiungere, è di impedire la libera azione contro lo stato giuridico esistente, ed è perciò, che la sua formola menziona e lo Statuto e le « leggi »: ora, a ciò è tenuto ogni cittadino, e vi sarebbero tenuti gli stessi de-

putati e senatori anche se non fossero chiamati a prestare il giuramento, cosicchè quest'ultimo non aggiunge ai membri delle Camere alcun obbligo, ch'essi già non abbiano.

La critica al giuramento si rivolge, in fondo, al solo giuramento imposto ai deputati: per quella falsa credenza, nelle dottrine radicali, che vede nella rappresentanza elettiva una forza *ex-lege*, contrapposta e superiore allo Stato, non vincolata nè vincolabile da quest'ultimo. Ora, ciò è supremamente fallace. Anche la Camera dei deputati è un organo dello Stato; cooperante col capo dell'Esecutivo per la formazione delle leggi nuove, contrapposta all'Esecutivo pel sindacato politico sopra quest'ultimo, ma compresa e inquadrata anch'essa nell'esistente ordinamento giuridico, e tenuta anch'essa al rispetto delle leggi finchè non le abbia mutate nei modi e nelle forme legali. Cosicchè non è presumibile che lo Stato non si premunisca contro ogni azione a suo danno, anche quando trattisi degli eletti del popolo: il popolo può bensì mutare costituzione e forma di Governo quando gli giovi di farlo, nè forza umana riescirà mai ad impedirglielo, ma fin quando esiste un determinato ordinamento politico, esso, per ciò solo che esiste, ha diritto a vivere ed a difendersi. Se un governo monarchico esige legalità dai suoi soggetti, non ne esige meno un governo repubblicano, siavi o non siavi l'obbligo esplicito del giuramento. Gli ordinamenti liberi possono e debbono consentire libertà ai singoli ed alla stessa attività avversa, ma non al di là del limite in cui l'opinione si trasforma in azione e in disconoscimento dell'ordine giuridico.

Concludendo, è lecito discutere se la coscienza popolare del tempo e del luogo sia così vibrante da assicurare all'istituto del giuramento politico una efficace e sicura azione etica, ma non vale il criticarlo come violatore di libertà nè in rapporto all'eletto nè in rapporto ai suoi elettori, nè in rapporto all'organo rappresentativo nazionale. E l'eletto, e gli elettori, e la Camera sono soggetti alle leggi, nè il giuramento aggiunge all'uno o all'altro oneri o vincoli ai quali essi non si trovino già sottoposti.

Ma allora — potrà obiettarsi — a che vale il giuramento? Vale a ricordare solennemente ai membri delle Camere, nello istante medesimo in cui assumono le loro alte funzioni, che essi pur avendo qualità per fare e disfare le leggi e i Gabinetti non sono tuttavia i sovrani, i padroni assoluti; a ricordar loro che essi esercitano un ufficio in servizio dello Stato; ch'essi hanno al di sopra di sè la Costituzione, e se possono modificarla non possono però disconoscerla. Non poche disposizioni di dritto pubblico, e spesso tra le più essenziali, non hanno altra sanzione che il buon volere di coloro stessi che debbono attuarle: qual mezzo ci assicura, ad esempio, che le leggi svilupperanno il principio d'uguaglianza o quello di libertà secondo lo spirito fissato dagli articoli 24-32 dello Statuto e non altrimenti? Quale ci assicura che ciascuna Camera non abuserà del suo incontrollabile potere regolamentare per disconoscere le leggi? che interpreterà e svolgerà le proprie guarentigie di fronte all'altra, di fronte al Re, di fronte al Giudiziario, senza superare i giusti limiti? che nell'interpretazione delle sue obbligazioni imperfette si atterrà fedelmente allo spirito delle nostre libere istituzioni? Se il progresso del diritto pubblico può e deve tendere a ridurre sempre più il numero di siffatte obbligazioni istituendo via via sanzioni e guarentigie giuridiche, è vano credere che giungerà mai ad eliminarle del tutto: e però dove esso non perviene, tenta pervenire il giuramento, la cui sanzione etica non ha efficacia (è vero) se non in quanto gliene concede il sentimento pubblico, ma ha pur sempre il suo valore ove non è possibile un più diretto presidio.

### **Tempo e forma del giuramento.**

§ 519. — Secondo la decisa determinazione di quest'articolo, il giuramento è dovuto dai senatori e dai deputati « prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni » e quindi esso costituisce una condizione sospensiva per l'assunzione delle funzioni medesime.

Non è però ancora *assunzione di funzioni* la nomina ad una carica parlamentare; e quindi il deputato che non ha ancora giurato, può tuttavia essere eletto validamente dall'assemblea nel seggio di presidenza, il che fu stabilito dalla nostra Camera li 11 giugno 1886. Quanto al Senato può ricordarsi il caso di Ruggero Settimo, nominato presidente della assemblea vitalizia, mentre non aveva ancora dato nè mai potè dare in seguito il suo giuramento.

Nè è poi ritenuto esercizio di *funzioni* del deputato il godimento delle *prerogative* parlamentari, onde egli le acquista subito, come conseguenza dell'elezione, anche prima di prestare giuramento (§§ 472, 473): nell'atto che pel senatore vige il principio opposto, reputandosi che le prerogative in tanto hanno ragione d'esistere, in quanto accompagnano l'esercizio delle funzioni e perciò nascono con esse (§§ 338, 389).

Infine, poichè l'esercizio delle funzioni è, pel deputato, conseguenza della sua proclamazione da parte dell'adunanza dei presidenti del collegio, e non già conseguenza della verifica dei suoi poteri per parte della Camera, segue che il deputato proclamato eletto può presentarsi a giurare anche prima della verifica dei suoi poteri; e però l'aver già prestato il giuramento ed esercitare le funzioni non può impedire che in seguito la Camera ne pronunzi l'esclusione, sia per ineleggibilità o incompatibilità, sia per nullità delle operazioni elettorali. Invece anche qui vige pei senatori l'opposto principio, cosicchè dal 1900 in poi il giuramento del senatore non può in verun caso precedere la verifica dei suoi poteri (§§ 624, 625).

§ 520. — Dallo stesso principio, che il giuramento deve essere prestato prima di entrare nell'esercizio delle funzioni, segue che il senatore, avendo un ufficio vitalizio, giura una volta sola, cioè immediatamente dopo la sua nomina ed ammissione in Senato: il deputato invece giura ogni volta che è eletto e si rinnovano i suoi poteri, e così ad ogni nuova legislatura, ed anchè più spesso nel caso che

durante la legislatura egli esca dalla Camera e indi a poco vi torni rieletto.

È questo il sistema d'Inghilterra e della gran maggioranza dei paesi a regime rappresentativo: ma non mancano alcune deviazioni. In Sassonia i deputati rieletti non debbono mai più ripetere il giuramento prestato al primo loro ingresso nella Camera; viceversa nel Messico deputati e senatori rinnovano il loro giuramento ogni anno.

Abbiamo però una eccezione alla regola or ora indicata: e cioè nel caso della morte del Re, quando il nuovo Re in presenza delle due Camere riunite si presenta a prestare il giuramento prescrittogli dall'articolo 22, anche i senatori e i deputati rinnovano innanzi a lui il giuramento prescritto da quest'articolo 49.

L'uso viene dall'Inghilterra, ma è oggetto di critiche: inquantochè lo Statuto richiede il giuramento prima dell'assunzione delle funzioni parlamentari, ma fin quando esse durano, non prescrive mai di rinnovarlo. Inoltre si osserva che il giuramento non è di fedeltà alla persona del Re nel senso feudale, ma alla Corona quale impersonale istituzione di diritto pubblico; e in questo senso « il Re non muore mai » sebbene all'una persona fisica se ne sostituisca un'altra. Entrambe queste considerazioni, per fermo, sono valide; onde la rinnovazione del giuramento parlamentare in quell'occasione è considerata non come un obbligo, ma come una risposta cortese al Re nuovo, nell'atto che egli stesso viene a vincolarsi solennemente verso lo Statuto e le leggi della patria <sup>(1)</sup>.

\* (1) Infatti nel 29 marzo 1849, dopo che il Re Vittorio Emanuele II ebbe prestato giuramento davanti alla Camera subalpina, i senatori e quindi i deputati giurarono anche essi, ma non individualmente, bensì tutti insieme ad una voce. Nel 19 gennaio 1878 dopo il giuramento del Re Umberto I si volle invece che giurassero individualmente per appello nominale. Negli 11 agosto 1900 si tornò all'uso primitivo, e i senatori prima, i deputati dopo, giurarono in massa. Notevole cosa è inoltre che in tutte e tre le volte il giuramento dato dai presenti alla seduta reale, non venne anche richiesto ai senatori e deputati i quali, assenti in quel giorno, si presentarono nelle prime successive adunanze della rispettiva Camera, il che prova in modo non dubbio il carattere di pura cortesia di quell'atto.

§ 521. — Di giuramenti dati in massa abbiamo parecchi ricordi specialmente nella storia delle prime assemblee francesi, oltre gli esempi nostri riferiti nel precedente paragrafo. Ma è certo, che il giuramento raggiunge meglio il suo scopo se è presentato individualmente, in guisa da richiamare e fissare sull'importanza dell'atto solenne così la coscienza di colui che si leva e giura, come quella dei molti che ne son testimoni.

In Italia esso è dato nel seguente modo. Nella seduta inaugurale della prima sessione di ogni nuova legislatura, dopo <sup>(1)</sup> che il Re ha letto il discorso del trono, il Ministro dell'interno annunzia che si procede al giuramento dei deputati, e legge la formola precisa dell'articolo 49. Indi incomincia l'appello nominale in ordine alfabetico di tutti gli eletti, e ciascun deputato alzandosi in piedi con la mano destra protesa risponde: *Giuro!* Quanto ai senatori nuovi nominati fino alla XX Legislatura si usò anche chiamarli a giurare nella seduta reale: e per essi la funzione si svolgeva prima che pei deputati, e la formola dell'articolo 49 e i loro nomi erano letti dal Ministro di grazia e giustizia. Ma per effetto delle innovazioni recate al regolamento del Senato nel febbraio 1900, ciò non è più possibile. Solo adunque nel caso di giuramento del nuovo Re (art. 22) rimane vivo l'antico sistema, per cui il Ministro di giustizia legge la formola pei senatori, e subito dopo il Ministro dell'interno la legge pei deputati. Bene inteso, che i Principi Reali, essendo senatori di diritto e perciò non nominati per decreto reale e quindi non soggetti a verifica dei titoli d'ammissione, possono anche essi recarsi a giurare nella seduta inaugurale.

I deputati che non si trovano presenti alla seduta reale, e così pure quelli che sono eletti nel corso della legislatura, ancorchè nell'intervallo fra due sessioni, e similmente i nuovi senatori in ogni caso, vengono invitati a giurare dal

\* (1) Il manoscritto porta la parola « dopo » susseguita da un punto interrogativo tra parentesi; il che dimostra il suo dubbio in proposito. — Difatti il giuramento non è dato *dopo*, ma *prima* del discorso della Corona.

Presidente della rispettiva Camera non appena essi intervengono per la prima volta nell'aula: bene inteso, che pei deputati l'intervento è di diritto come conseguenza della elezione, pei senatori è subordinato all'avvenuta verifica dei loro poteri. Il Presidente allora legge la formola dell'articolo 49, e il deputato o senatore levandosi in piedi dal proprio posto risponde: *Giuro!* In Senato, per altro, procede una formalità così dichiarata nell'articolo 104 del regolamento:

Quando il nuovo senatore di cui sia già stata convalidata la nomina, si presenta per la prestazione del giuramento, è *introdotto nell'aula da due senatori* a ciò delegati di volta in volta dal Presidente.

§ 522. — L'articolo 49 con la sua forma imperativa mostra chiaro che il giuramento è imprescindibile e deve essere puro e semplice: nè il senatore o deputato può negarlo senza rinunciare ad entrare nell'esercizio delle sue funzioni, nè, prestandolo, può accompagnarlo nella Camera con commenti o dichiarazioni o restrizioni d'alcuna specie. Così fu dichiarato vacante il collegio di Verrés, per il motivo che l'eletto, deputato Crotti, all'invito del Presidente nella seduta 9 maggio 1867 avea risposto: « Giuro, salve le leggi divine ed ecclesiastiche che fossero in opposizione allo Statuto! ». E nel 21 novembre 1876 avendo il deputato Filopanti, subito dopo il giuramento, chiesto di parlare, e non essendogli stato concesso, dichiarava di ritirare il giuramento medesimo, onde il Presidente lo invitò ad uscire dall'aula. Tuttavia, il Crotti rieletto a Verrés nel 27 luglio 1867 ripeteva col giuramento la restrizione già espressa, ma la Camera non se ne diede per intesa; e il Filopanti due giorni dopo l'espulsione ritornò nell'aula e prestò di nuovo il giuramento senz'altro aggiungere. Analogamente la Camera non aveva rilevato, il 28 novembre 1873, la dichiarazione del deputato Cavaliotti, che dopo aver giurato, a richiesta d'altro deputato confermava le restrizioni da lui espresse precedentemente sui giornali.

Un altro caso, che avvenne il 30 novembre 1882, richiamò l'attenzione della Camera sulla necessità di com-

piere con opportune sanzioni il disposto dell'articolo 49. Il deputato Falleroni, invitato dal Presidente a giurare, rispose: *Non giuro!* e perciò venne espulso dall'aula. Indi tre progetti di legge, uno dei quali divenne poi la legge 30 dicembre 1882, n. 1150, la quale venne applicata al Falleroni stesso, dichiarandolo decaduto dal mandato il 3 gennaio 1883.

Questa legge contemplò il caso del deputato che non giuri puramente e semplicemente, quello di un deputato il quale dichiari di non voler punto giurare, e quello altresì di un deputato, il quale senza far politico atto di ribellione all'articolo 49 lasci volontariamente trascorrere un congruo termine senza presentarsi a giurare. E per tutti codesti casi essa comminò la decadenza dal mandato politico. Invero, il mandato di deputato esiste solo in quanto colui che lo riveste ne eserciti le funzioni; divenendo incapace di esercitarle anzi di assumerle, egli non potrebbe continuare a rimanere deputato *ad honorem* od *in partibus*, senza offendere l'articolo 44 dello Statuto, il quale esige che ogni collegio abbia costantemente il proprio deputato. E se in Inghilterra il deputato che si ricusa di giurare rimane impedito di esercitare l'ufficio ma non perciò decade dall'ufficio, siffatta mezza misura in Italia non sarebbe stata regolare nè logica, di fronte alle combinate disposizioni degli articoli 46 e 42 della nostra legge fondamentale.

I due articoli della legge 30 dicembre 1882, costituiscono degli articoli 92 e 93 del testo unico della legge elettorale politica, di cui ecco il testo:

Art. 92. — I deputati al Parlamento che abbiano ricusato di giurare puramente e semplicemente nei termini prescritti dall'articolo 49 dello Statuto, si intendono decaduti dal mandato.

Art. 93. — I deputati al Parlamento che nel termine di *due mesi* dalla loro elezione non avranno prestato il giuramento sopra indicato decadono parimenti dal mandato, salvo il caso di *legittimo* impedimento riconosciuto dalla Camera.

E fu riconosciuto dalla Camera qual « legittimo impedimento » l'essere un deputato in carcere col consenso della Camera medesima (22 marzo 1890); — l'essere egli

in volontario esilio per evitare l'arresto o la detenzione (30 giugno 1890) <sup>(1)</sup> — l'essere egli fuori del Regno per servizio pubblico.

Come si vede, queste disposizioni si applicano ai soli deputati. Per conseguenza se un senatore giurasse sotto condizione o dichiarasse di non voler giurare, l'assemblea senatoria avrebbe certamente potestà di ritenerlo dimissionario; ma non è punto impedito al senatore di procrastinare indefinitamente il suo obbligo di giurare senza nemmeno dover far constare dei motivi del ritardo, bene inteso, rimanendo privo del diritto di esercitare le sue funzioni e della tutela delle prerogative senatorie. Dal 1848 al 1897 ben ventisette senatori non prestarono giuramento: ed uno di essi, nominato nel 1860, venne a morte nel 1881, cioè ben vent'anni dopo la nomina.

\* <sup>(1)</sup> Il ritenere « *legittimi* impedimenti » cause simili, sono deliberazioni che la Camera prese ispirandosi evidentemente, più che a criteri giuridici, a criteri d'opportunità, o politici.

Tanto è ciò vero che ritornata quest'ultima questione alla Camera il 17 aprile 1905 con una domanda del figlio del deputato Nasi e dei difensori suoi, i quali chiedevano che al deputato stesso fosse prorogato il termine per giurare essendo stato costretto a sottrarsi coll'esilio alla detenzione preventiva, la Camera — astenutosi il Governo — respinse la domanda di proroga, presentata dal deputato Pipitone, sulla considerazione che nessun cittadino ha il diritto di sottrarsi alla giustizia ed alle leggi del suo paese.

E per mancanza del giuramento non prestato per l'identico motivo dell'esilio, il deputato Nasi fu dichiarato decaduto nel 18 dicembre 1906.

**Art. 50.**

**Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità.**

## SOMMARIO:

**L'indennità parlamentare.**

§ 523. Precedenti storici in Inghilterra. — § 524. Stati Uniti. - Francia. - Costituente piemontese (*n*). — § 525. Vicende dell'indennità parlamentare in altri Stati, e progetti italiani che la riguardano (*n*). — § 526. Critiche mosse alla gratuità del mandato politico. — § 527. Osservazioni in contrario. — § 528. Come l'indennità non salvi dalla corruzione. — § 529. Si risponde all'altra critica « essere la gratuità del mandato causa di diserzione nelle sedute della Camera ». — § 530. Altri argomenti a favore della gratuità del mandato. — \* § 531. Carattere assoluto della disposizione dell'articolo 50 dello Statuto. - Conseguenze che se ne sono tratte. - Remora che si potrebbe opporre alla rigidità del principio della gratuità del mandato politico.

**\* Franchigia postale e ferroviaria.**

\* § 532. Franchigia postale. — \* § 533. Viaggio gratuito sulle ferrovie e sui piroscafi.

**L'indennità parlamentare.**

§ 523. — Nei primi secoli del Parlamento in Inghilterra, allorché la sua convocazione non era che il preannunzio di nuove imposte straordinarie, nè le comunità aspiravano al gravoso onore d'essere invitate all'elezione dei propri rappresentanti, nè i cittadini facevano ressa per ottenere una nomina che importava disagi e dispendi senza corrispondente vantaggio. Da una parte, i borghi procuravano d'essere dimenticati e dispensati; dall'altra i candidati non acconsentivano ad assumere l'incarico senza un adeguato indennizzo. Ma come il rapporto fra elettori ed eletto era tutto di diritto privato (§ 433), così pure la misura e il

pagamento dell'indennità erano cose che si dibattevano liberamente fra le due parti. E si ricorda che nel 1463 il deputato Strange, eletto per Dubwick, prometteva ai suoi committenti di rappresentarli al modico prezzo di un barile e mezzo di aringhe, da consegnarsi a Natale. Ma il pagamento consuetudinario era di quattro scellini al giorno pei deputati delle contee e della metà per quelli dei borghi e delle città, e tali furono le tariffe che una legge del 1544 rese obbligatoria pei collegi nuovamente allora creati.

Successivamente, a misura che la Camera dei Comuni cresceva in potenza, l'onore che prima era scansato, diventava sempre più un'aspirazione pei borghi; e a misura che il seggio parlamentare si faceva obbietto d'ambizione e di cupidigia pei cittadini, i candidati crescevano in numero; onde l'antica necessità di pagare gli eletti, doveva attenuarsi e sparire. Infatti le tracce dell'antica usanza si trovano per l'ultima volta nel 1681: quando il deputato King, dopo avere indarno reclamata la pattuita mercede al comune di Hanwich, ricorse alla giustizia, e dal Lord cancelliere Nottingham ottenne il consuetudinario *writ* « de expensis burgensium levandi ». Lord Campbell, scrivendo nel 1846, espresse l'opinione che nel diritto inglese esiste ancora l'antichissimo obbligo del pagamento, e che anche oggi un deputato potrebbe richiedere i due e i quattro scellini ai propri committenti: ma, senza discutere se potrebbero esservi tenuti i collegi ora esistenti dopo i vari Atti di riforma elettorale dell'ultimo secolo, sta in fatto che i deputati inglesi e a maggior ragione i ricchi Lords, non ricevono più stipendio nè indennità dai rispettivi elettori o dall'erario pubblico.

§ 524. — Gli anglosassoni degli Stati Uniti, discostandosi in ciò direttamente dal diritto comune della madre-patria, stipendiarono sempre i loro deputati e senatori fin dai primissimi tempi, e ancora li stipendiano. Le Costituzioni francesi dell'epoca rivoluzionaria, seguirono a loro volta l'esempio americano e non quello inglese. Quanto ai deputati fu l'articolo 19 della legge 5 febbraio 1817 che dichiarò

per la prima volta non potere essi ricevere nè stipendio, nè indennità; disposizione ripetuta poi dall'articolo 67 della legge 19 aprile 1831 sotto la Monarchia di luglio. Quanto ai senatori, splendidamente dotati fin dall'epoca napoleonica, fu soltanto la legge 29 dicembre 1831 che, nell'abolire la Paria ereditaria dispose non potersi in avvenire congiungere alla dignità di Pari nè stipendio, nè pensione, nè dotazione.

Da queste leggi francesi, il principio della gratuità del mandato legislativo passò nello Statuto Albertino<sup>(1)</sup>. Sappiamo in proposito dal verbale dell'adunanza 2 marzo 1848 del Consiglio di Conferenza (§ 7):

Le Ministre rapporteur (Borelli) fait ensuite remarquer que l'article qui déclare que les fonctions de sénateur et de député ne donnent lieu à aucune rétribution ni indemnité, est une garantie contre une foule de sollicitateurs d'une modique fortune dont la présence dans les Chambres pourrait apporter de graves inconvénients.

E nessuno aggiunse sillaba.

§ 525. — Senonchè nello stesso anno 1831 il Belgio, dandosi la Costituzione ancora vigente, repudiava il fresco esempio francese e istituiva l'indennità pei deputati, quantunque non anche pei senatori; che in quell'epoca furono fatti eleggere dai censiti. Nel 1848, pochi mesi dopo la promulgazione del nostro Statuto, anche la Francia riprovava il sistema della gratuità: e mano mano l'indennità parlamentare si è venuta così generalizzando (almeno riguardo alla Camera più popolare), che ai nostri giorni, fra tutti i paesi a Governo rappresentativo, solo l'Inghilterra, l'Italia, l'Impero Germanico (non però i singoli Stati) e la Spagna escludono i deputati dal godimento di qualsiasi indennità o stipendio. Tutti gli altri Stati, grandi o piccoli, di razza anglo-sassone o d'altra razza, monarchie o repubbliche, a costituzione vecchia o recente, pagano i membri delle due Camere o solo quelli della Camera elettiva

\* (1) Fa appena bisogno di notare che in Francia fu poscia ammessa l'indennità, che, anzi, una recente legge ha aumentata.

dove i senatori escono dalle classi censite. Secondo certe legislazioni è corrisposta una *indennità* per ogni giornata di presenza: secondo altre, è assegnato uno *stipendio* in somma fissa per mesi, per anni o per sessioni.

Non è dunque a meravigliare, se l'articolo 50 vien fatto segno a forti critiche, e se tratto tratto viene alla luce la formale proposta d'abrogarlo. Tali i progetti di legge del deputato Crispi nel 1862, dei deputati Crispi e Petruccelli nello stesso anno e ancora nel 1864, del deputato Brescia-Morra nel 1874, ancora del deputato Crispi nel 1882, oltre gli emendamenti proposti in tal senso mentre si discussero leggi concernenti le elezioni e le incompatibilità <sup>(1)</sup>.

§ 526. — Conservare quest'articolo, si osserva, è mantenere in vita un sistema che nacque in altre epoche, sotto altre condizioni di cose, come insegna la storia dell'indennità parlamentare in Inghilterra. Oggi, tutto è mutato: e come è nostro criterio che ogni fatica merita premio, appare sconveniente che lo Stato approfitti dell'opera dei rappresentanti del popolo senza indennizzarli del tempo ch'essi sottraggono, per l'utilità pubblica, ai loro affari privati e alle loro famiglie.

La gratuità — si aggiunge, ed è il principe degli argomenti — equivale a conservare per altra via il censo per l'eleggibilità che lo stesso costituente piemontese repudiò, dopo averlo accolto, riconoscendolo incompatibile con le nuove idee democratiche (§ 416). Infatti, mentre il mandato parlamentare è gratuito, esso non può venire assunto che dai ricchi, qualunque sia la loro attitudine a rappresentare i bisogni e gl'interessi delle altre classi sociali; le persone di ugual merito od anche di merito superiore, ma non però favorite dalla fortuna, sono trattenute dall'offrire i loro talenti in servizio della patria; mentre il suffragio si democratizza e il bastone dell'imperio passa dalla borghesia

\* (1) Le proposte ultime riguardanti l'indennità parlamentare sono: Progetto Giuliani e Lazzari del 2 maggio 1901 neppure svolto; Mazza del 22 aprile 1902, svolto il 17 detto; progetto Chimienti del 21 febbraio 1905, svolto il 27 aprile 1907.

al quarto Stato, i collegi debbono scegliere i loro rappresentanti negli strati alquanto superiori, ove non è facile ch'essi trovino uomini in piena ed esatta corrispondenza con le loro nuove idee. Nè vale il dire, che se gli elettori preferiscono un rappresentante sprovvisto di mezzi proprii, possono quotarsi essi medesimi a stipenziarlo; perciocchè questo è possibile solo ai partiti vivaci e forti, ed è poi sconveniente ridurre a tale estremo elettori ed eletti: oltredichè si son trovati magistrati nell'Impero Germanico, i quali nel 1885 giunsero a condannare i deputati socialisti a restituire all'*erario* le somme spontaneamente ricevute dagli elettori! Adunque, monopolio della rappresentanza ai ricchi, esclusione dei capaci non forniti di sufficiente indipendenza economica, limitazione della libertà di scelta dei collegi, rappresentanza inesatta del popolo, meno buona composizione alla Camera.

Un'altra colpa mossa al sistema del mandato gratuito, è ch'esso spinge alla ricerca d'indebiti lucri o almeno ne insinua il sospetto. « Il ne demande rien, il coûtera donc bien cher », disse Talleyrand di un giovane che aspirava ad entrare in impiego ancorchè senza stipendio. Un cittadino non ricco, se costretto pel suo ufficio di deputato a stare nella capitale per più mesi di seguito senza potersi occupare della professione o industria che lo fa vivere, sarà spinto dai suoi bisogni a procurarsi altra fonte di entrata; e mentre l'ufficio rappresentativo gli potrà giovare a facili e indebiti lucri, la gratuità del medesimo gliene fornirà la scusa o fors'anche la giustificazione agli occhi suoi stessi e davanti la coscienza pubblica.

Che se poi l'uomo onesto non si lascerà trascinare a vivere sui profitti del mandato parlamentare, ecco sorgere un altro inconveniente: la mancanza d'assiduità alle sedute della Camera, andandovi soltanto alla chiamata telegrafica degli amici per deporre un voto cieco e ripartir subito. V'ha tornate in cui fa pena il vedere come l'aula è deserta: nè riesce più confortante il constatare che nei giorni di battaglia essa si popola improvvisamente di persone quasi sconosciute, per tornare nel dì successivo alle povere

proporzioni ordinarie. I deputati non debbono soltanto votare sulle grosse questioni di fiducia, per comodo dei capi-gruppo o dei Ministeri; ma assistere e discutere assiduamente, curare nell'interesse pubblico e le quistioni clamorose e quelle che all'uno o all'altro estraneo possono apparire di piccolo interesse. Si paghino dunque gli eletti dal popolo, e questi si sentiranno nell'obbligo di non trascurare il loro ufficio o almeno perderanno l'attenuante delle lunghe assenze e delle rapide transeunti apparizioni, e la Camera cesserà di presentare lo spettacolo del deserto, e si risolverà una buona volta la quistione dei deputati-impiegati (§ 422) la cui presenza in Parlamento è oggi un strappo all'articolo 50 dello Statuto.

§ 527. — Gravi sono queste critiche, ma dall'altra parte si adducono osservazioni di non minore efficacia.

La gratuità non è, come si ripete, un « censo elettorale larvato ». Non è vero, nel fatto, ch'essa escluda il merito povero e limiti la scelta ai soli ricchi. Se le persone sfortunate di reddito non riescono a farsi eleggere, non è già perchè esse rifuggano dal mandato politico sapendolo troppo oneroso, ma è perchè attesa la loro posizione sociale, non sono conosciute in una cerchia abbastanza vasta per potere essere eletti. Gli individui di merito che possono contare sul suffragio di un'ampia circoscrizione, possono contare anche su quel tanto ch'è necessario per vivere nella capitale durante le sessioni. Quando pure il mandato non fosse gratuito, coloro che oggi si reputano incapaci di accettarlo per deficienza economica, sarebbero parimenti nella quasi impossibilità di ottenerlo, perciocchè la elezione non è possibile se manca la notorietà, e la notorietà non è mai disgiunta da una certa posizione sociale. Di ciò si può addurre a prova che negli stessi Parlamenti ove esiste l'indennità o lo stipendio, il numero dei cosiddetti « deputati operai » si mantiene bassissimo, non altrimenti che in Italia. Non è dunque al mandato gratuito che si deve imputare la composizione « troppo borghese » dei Parlamenti: ma ad altre cause più complesse e generali, su cui non importa qui fare indagini.

Se, come avviene in certe operose colonie d'Inghilterra, non si trovassero cittadini disposti ad abbandonare i proprii affari per recarsi da lontane campagne alla capitale e dedicarsi al servizio pubblico, una indennità potrebbe apparire opportuna a stimolare lo zelo o l'ambizione dei più adatti: ma abbiamo noi forse penuria di candidati? Nelle elezioni generali del 1900 noi ne avemmo 984, e 1305 in quella del 1882, i quali raccolsero almeno 50 voti ciascuno, e si noti che in molti dei nostri collegi la lotta non è nemmeno tentata, a causa della posizione inoppugnabile del deputato uscente, cosicchè la media, se si calcola sui soli collegi ove è lotta, fa vedere anche meglio che non occorre in verità di stimolare lo zelo degli aspiranti.

§ 528. — All'altra grave critica, secondo la quale il sistema della gratuità invita o spinge gli eletti a cercarsi illecite fonti di reddito, rispondono varie assemblee degli Stati Uniti d'America, ove i deputati sono stipendiati, e nondimeno la corruzione inferisce. Se gli eletti sono onesti, essi rimangono tali anche col mandato gratuito; se così non sono, essi non si appagano della indennità, ma procurano di cumularvi i maggiori introiti ricavabili indirettamente dall'ufficio.

È vano imputare la corruzione al sistema della gratuità e l'attendersi il risanamento morale dal sistema contrario. Anzi il pagamento servirebbe, come notò lo stesso costituente piemontese e come disse Lorimer e ripeté Stuart Mill con frase tipica, ad inaugurare formalmente la professione di demagogo. Lusingando gli spostati, farebbe affluire sul mercato elettorale un maggior numero di non valori in cerca d'uno stipendio: corromperebbe candidati ed elettori: porrebbe in più difficile condizione di lotta i candidati onesti, non inclini altrettanto a spendere e promettere; mentre d'altra parte, per quanto l'indennità possa essere alta, non riuscirebbe mai per sè sola ad attrarre quelli che dalla loro professione ritraggono annualmente un reddito più vistoso.

§ 529. — Terza critica è la mancanza d'assiduità nell'adempimento delle funzioni parlamentari.

Già, innanzi tutto, l'abitudine di tenersi lontani dalle sedute per accorrervi solo nelle grandi occasioni, è imputabile a ben altri motivi che non alla gratuità del mandato. Le sessioni sono lunghe: molte sedute sono sterili o non destano interesse; il pubblico desidera e pregia nel deputato, più che il legislatore diligente e il severo controllore dei Ministri, l'amico e il procuratore presso quella provvidenza universale ch'è il Governo come i latini lo intendono. Di qui, il doloroso fenomeno per cui, mentre il Parlamento come corpo scade nell'affetto delle masse, il deputato come singolo si estolle; di qui il fatto, che al deputato non importa d'essere assiduo alla Camera, purchè sia assiduo e infaticabile nel contentare privatamente i singoli suoi elettori. Del resto, è impossibile che tutti i deputati si dedichino esclusivamente al loro ufficio: ciascuno ha interessi suoi da vigilare, altri obblighi, altri uffici pubblici a cui attendere: per raggiungere cotesta specie d'ideale sarebbe necessario eleggere solo gli oziosi.

Ma poi, è forse desiderabile la costante presenza di tutti i deputati? Sette secoli d'esperienza hanno indotto gl'inglesi a richiedere per le sedute delle Camere un numero legale che può perfino apparire derisorio nell'aula dei Comuni essi non hanno che 360 posti per 670 membri! È bene che il numero degli eletti sia abbastanza largo per assicurare una compiuta rappresentanza dei molteplici interessi del popolo, ma non è ugualmente utile che gli eletti si trovino ogni giorno al loro posto. Le assemblee numerose non possono evitare di assumere i caratteri ordinari delle folle: presenza di non valori, facile eccitabilità, debolezza di responsabilità morale, giudizi precipitosi, impulsivi in luogo di ragionamenti, ostacolo al lavoro calmo e proficuo, monopolio dei capi parte. La volontaria assenza d'una parte dei componenti ha perciò il valore d'una selezione naturale: che se poi taluno eleva le assenze a sistema, spetta ai suoi elettori di eliminarlo non eleggendolo più alla scadenza.

§ 530. — Queste, sin qui riferite, sono le risposte che i sostenitori della gratuità oppongono alle critiche degli avversarii di essa. Ma vi sono poi altre considerazioni — politiche, non giuridiche — le quali combattono direttamente il sistema della indennità parlamentare.

Prima, quella della spesa: la quale non potrebbe non essere piuttosto sensibile, senza dimenticare che dopo l'indennità ai deputati verrebbe quella ai senatori, e poi anche quella alle migliaia e migliaia di cittadini che oggi prestano servizio gratuito nei 69 Consigli provinciali e negli ottocento circa Consigli comunali del Regno.

Vero è, che la quistione della spesa non dovrebbe mai per sè sola aver virtù d'impedire una riforma, ove questa per altri motivi apparisse indispensabile. Ma chi non vede che l'indennità produrrebbe il gravissimo effetto di scemare l'indipendenza del deputato? Benchè pagato dallo Stato e non dal Governo, egli diverrebbe più ligio ai Ministri, nelle cui mani la minaccia dello scioglimento della Camera non significherebbe soltanto l'eventuale perdita della dignità o il fastidio di mantenersela, ma anche l'improvvisa perdita dei mezzi di vita, specie per coloro che si sieno dedicati tutti all'ufficio parlamentare, e che per lunga consuetudine abbiano smarrita l'attitudine a procurarseli con l'esercizio d'altre professioni.

Peggio ancora, i deputati diverrebbero vieppiù dipendenti dai propri elettori. È noto a che cosa giungano le pretese di questi ultimi verso il loro rappresentante, per la semplice minaccia — sottintesa o esplicita — di abbandonarlo alla prossima rielezione; ma di quanto non crescerebbero le pretese e gli oneri, ove il deputato fosse stipendiato pel suo pubblico ufficio?

Lo spirito del regime rappresentativo, la sua forza, il suo carattere d'alta educazione e d'alta tutela, sta nel principio che tutto lo informa: il paese governa sè stesso! Quando consacra una parte del suo tempo, del suo ingegno, della sua esperienza, della sua attività al pubblico interesse nelle Camere, nelle assemblee locali, nei comizii elettorali, nelle file dell'esercito, nei giuri delle Corti d'as-

si, il cittadino rende servizio in primo luogo a sè medesimo, assicura il buon Governo dello Stato, che importa a lui quanto agli altri. L'Inghilterra appare come il gran modello, il modello ammirabile, non perchè ha il Parlamento e Gabinetto, ma perchè è tutta penetrata di quest'intimo spirito, al quale essa deve il *self-governement*, la libertà politica fatta sangue del suo sangue e principio vitale della sua fortunata esistenza. Le condizioni che fin dai primordii resero l'indennità un affare privato fra eletto ed elettori e poscia la soppressero del tutto, non sono condizioni tramontate col secolo che lo vide sorgere, ma persistono finchè dura il sistema del reggimento popolare. Per quanto le testimonianze imparzialmente raccolte nei diversi paesi lascino intendere che alla fin fine nemmeno la quistione dell'indennità giustifica in pratica nè le speranze degli uni nè i timori degli altri, pure, e perciò appunto, guardiamoci dal mutare sistema senza una evidente e provata necessità. Guardiamoci dall'attentare allo spirito delle istituzioni popolari, mentre già due grandi cause cospirano presso di noi a soffocarlo, voglio dire il concetto del Governo-provvidenza e l'aspirazione generale verso i pubblici impieghi: evitiamo finchè si può, di mettere anche i membri della Camera nella categoria degli stipendiati, aggiungendo un'altra causa di rapido discredito alle istituzioni parlamentari.

\* § 531. — Alla disposizione dell'articolo 50 si è sempre riconosciuto un carattere assoluto, e perciò si estese anche al Presidente della Camera, ai membri dell'Ufficio presidenziale, a quelli delle Commissioni permanenti o temporanee.

Ricordiamo come nella tornata 22 febbraio 1881 il Ministro delle finanze proponesse di assegnare un gettone di presenza ai membri della Commissione permanente sulla abolizione del corso forzoso, come si era fatto per analoghe Commissioni gravate di lavoro assiduo e molteplice. Ma due deputati sorsero a notare che le Commissioni del Parlamento non possono ricevere nè stipendio, nè indennità; fu ricordato, da una parte, che tale principio erasi recen-

temente tenuto fermo pel Consiglio d'amministrazione del fondo pel culto; dall'altra, che non erasi ammesso pei deputati membri delle Commissioni locali per le imposte: nondimeno il Ministro consentì a ritirare la sua proposta.

Se non che in questi giorni (febbraio 1908) il Senato, discutendo il suo bilancio interno, approvava un'indennità di carica di lire 20,000 (ventimila) al suo presidente; ed egualmente più tardi (giugno 1908) si pensava di fare pel presidente della Camera fissandogli una indennità di lire 25,000 annue, cominciando dalla p. v. legislatura (XXIII). Il che noi approviamo incondizionatamente. Soltanto che vorremmo andare anche più in là: chè se può essere discutibile l'indennità ai deputati in genere <sup>(1)</sup> altrettanto discutibile non dovrebbe essere la questione quando si trattasse di compensare equamente coloro che in Parlamento non si limitano ad una parte meramente decorativa o a scendere e salire le scale dei Ministeri in servizio degli interessi privati dei loro elettori. Tutta quell'importante e laboriosa opera che si esplica nelle varie Commissioni cui è affidato lo studio dei progetti legislativi, od il controllo sui vari rami del bilancio dello Stato, dovrebbe essere indennizzata.

Come si può legittimamente pretendere che un commissario si dedichi gratuitamente a lunghe e lunghe ore di intenso lavoro, applicato allo studio d'argomenti gravi e delicatissimi per l'interesse generale, trascurando completamente, con gravissimo danno personale, i suoi interessi privati?

La conseguenza è una sola: si disimpegna alla meglio alla carica di commissario in genere o di relatore in ispecie. Di qui poi ancora, quei controlli che non garantiscono affatto la retta amministrazione del pubblico danaro, come recentissime inchieste e recentissimi processi hanno dimostrato, e quella povertà di relazioni (parliamo sempre in

(1) Cfr. nostro studio: *Sull'indennità ai deputati* — pubblicato nelle « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale » — Torino, Unione Ed., 1906.

tesi generale) poco decorose per chi le presenta e pel corpo a cui vengono presentate.

Si pensi che se l'Inghilterra non concede l'indennità parlamentare, ammette però questa giusta revoca alla rigidità del principio. Tale esempio dovrebbe seguirsi anche da noi.

### \* Franchigia postale e ferroviaria.

\* § 532. — Pure, il divieto dell'articolo 50 non tolse per un certo tempo una forma speciale d'indiretto aiuto pecuniario ai membri della Camera, come non ne toglie un'altra, tutt'ora esistente: cioè dapprima la franchigia postale ed oggi quella ferroviaria.

Fin dal 1848, nelle sedute 22 maggio del Senato e 3 giugno della Camera, era data comunicazione d'una semplice lettera del Ministro delle finanze, che annunciava essersi stabilita in via amministrativa l'esenzione delle tasse postali per le lettere indirizzate ai membri del Parlamento durante le sessioni e per venti giorni prima e dopo di esse. Più tardi l'articolo 38 della legge 15 maggio 1851, n. 67 confermava legislativamente siffatta franchigia. Scopo di questa concessione, imitata dall'Inghilterra, fu evidentemente quello di facilitare i rapporti fra membri delle Camere e i cittadini, quasi un complemento del diritto di petizione (§ 594): ma ben presto si vide che riusciva, in specie pei deputati, un privilegio alla rovescia, in quanto li esponeva a molestia infinita e a più sensibile dispendio per le risposte ch'essi dovevano dare in maggior numero, e che non avevano, a loro volta, corso in franchigia. Indi nel Parlamento italiano le ripetute proposte di abrogarla, come infatti avvenne con la legge 14 giugno 1874, n. 1983.

\* § 533. — Anche il diritto di viaggiare gratuitamente sulle ferrovie e sui piroscafi sussidiati dallo Stato senza alcuna limitazione di tempo o di numero di corse durante

tutta la legislatura, nacque per consimile favore amministrativo: però non nel Parlamento subalpino, quando il territorio dello Stato era piccolo e non ancora molto estesa la rete ferroviaria, bensì dopo la proclamazione del Regno d'Italia. L'analoga risoluzione, adottata in Consiglio dei ministri, venne comunicata alle due Camere nelle tornate del 31 maggio 1860, indi stabilita col regio decreto 26 dicembre 1861, n. 402. Non fu che 25 anni dopo, che la concessione venne trasformata in una disposizione legislativa per effetto della legge 27 aprile 1885, n. 3048 sulle convenzioni ferroviarie. Posteriormente il diritto di viaggio gratuito venne esteso, per decreto ministeriale ai piroscafi in servizio fra l'Italia e la Colonia Eritrea. La concessione, in principio estesa talvolta anche alle famiglie dei deputati, fin dal 1861 divenne strettamente personale; e solo in questi ultimi tempi (giugno 1908) si tornò all'antico sistema a favore delle famiglie dei deputati, in forme e condizioni però più ristrette: non solo, ma il diritto di viaggiare gratuitamente fu esteso a favore degli ex-deputati aventi sette legislature. Non è però limitata come fu proposto e come è altrove, ad un solo viaggio di andata e ad uno di ritorno, rispettivamente all'aprirsi e al chiudersi della sessione, e per la via più breve dalla capitale al domicilio del deputato, ma può esercitarsi illimitatamente; al quale effetto ogni membro delle Camere è munito di una tessera personale colla quale si fa riconoscere. Dura pei senatori tutta la vita; pei deputati tutta la legislatura; e pel primo viaggio di andata alla capitale, essi adoperano il certificato di elezione, spedito loro dal Presidente dei Presidenti del collegio (§ 413) o dal Prefetto o Sotto-prefetto del luogo. Sciolta la Camera, le tessere dei deputati perdono la loro validità, ma (come si comprende) non senza lasciare ai titolari un congruo termine per far ritorno al proprio domicilio. Questo termine (per accordi presi fra il Governo e le Società assuntrici del servizio ferroviario prima dell'attuale esercizio di Stato che risale al 1905) è di venti giorni, i quali decorrono dalla data (non dalla pubblicazione) del real decreto di scioglimento: ma in certi casi

dovrebbe essere più breve, quando cioè le nuove elezioni avvengono subito, perchè altrimenti si assicura al deputato uscente il mezzo di girare pel collegio patrocinando la sua candidatura, mentre gli altri candidati non godono dello stesso favore. Così nel 1900, essendosi sciolta la Camera con regio decreto 18 maggio, le tessere conservarono validità sino alla mezzanotte dal 24 al 25 giugno, mentre le elezioni nuove ebbero luogo nei giorni 3 e 10 giugno.

---

## Art. 51.

**I senatori e i deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere.**

### SOMMARIO:

#### Insindacabilità d'opinioni e di voti.

§ 534. Fondamento razionale di questa guarentigia. — § 535. Le lotte dei *Comuni* in Inghilterra per sostenerla. — § 536. Dalle *Carte* francesi al costituente piemontese. — § 537. Portata generale dell'articolo 51. — § 538. Estensione della guarentigia a favore dei Ministri. — § 539. Estensione relativamente al tempo. — § 540. A qual genere di responsabilità essa si riferisca. — § 541. Limiti della insindacabilità. — § \* 542. Se e quali *fatti* rientrino nella guarentigia dell'articolo 51. — \* § 543. Conseguenza di questa guarentigia in rapporto alle chiamate dell'Autorità giudiziaria. — Differenza fra l'articolo 51 ed il corrispondente articolo della Costituzione belga (*n*). — \* § 544. *Quid* nel caso di discorsi o di pubblicazioni d'un membro del Parlamento fuori della Camera. — § 545. Sanzioni a tutela della guarentigia (*n*). — § 546. Rimedi contro gli eventuali abusi della surricordata guarentigia. — Disposizioni in proposito dei regolamenti del Senato e della Camera dei deputati. (*n n*). — \* § 547. Conclusioni.

#### Insindacabilità d'opinioni e di voti.

§ 534. — Già vedemmo in più luoghi (§§ 83, 355, 451) il valore e l'ufficio delle guarentigie parlamentari, notando qual posto occupa questo articolo 51 nella trattazione sistematica della materia.

L'immunità in esso stabilita è la più essenziale all'ufficio di membro delle Camere, non potendosi concepire la facoltà di proporre leggi nuove, e meno ancora la potestà di sindacare gli atti dei Ministri e dei loro dipendenti, senza la massima libertà di citar fatti, addurre prove, esprimere giudizi, secondo che ciascuno reputa più corri-

spondente al pubblico interesse. Privo di questa preziosa guarentigia, il regime parlamentare sarebbe una larva: perciocchè il singolo deputato o senatore si troverebbe rattenuto e impacciato nel compiere con coscienza il proprio dovere; le minoranze non avrebbero sicurtà di perseguire legalmente, com'è loro diritto, i propri ideali; le stesse maggioranze non avrebbero sicurtà contro le opposizioni; perfino i Ministri si troverebbero impediti nella difesa dei propri atti innanzi alle Camere, quando le loro parole potessero lasciare adito a contestazioni legali fuori dell'aula. Essa è la difesa massima dei senatori e deputati impiegati verso i Ministri, dei membri del Senato verso la Camera, dei membri della Camera verso il Senato, dei membri del Gabinetto verso gli avversari, di tutti i membri delle due Camere verso le querele dei privati, verso le ingerenze dei collegi elettorali, verso le persecuzioni dell'Esecutivo, verso l'azione partigiana del Giudiziario.

§ 535. — La storia d'Inghilterra con le sue lunghe lotte fra Comuni e Corona a proposito di questa immunità, ne dimostra tutto l'alto e persistente valore; dappoichè fa vedere, a un tempo, come il Governo procurasse tenacemente di sconoscerla e distruggerla, e come il Parlamento sentisse a prova che non avrebbe potuto esistere senza assicurarsela.

Introdottasi per uso immemorabile qual condizione senza di cui non si può nemmeno pensare una libera rappresentanza di libero popolo, questa guarentigia subì la sua prima violazione sotto Riccardo II, nel 1397. I Comuni avevano adottato un *bill* portante riduzione di spese a carico di ciò che diciamo oggi la lista civile; il Re inflisse loro un severo biasimo per essersi occupati di simile materia, e minaccioso domandò di conoscere chi fosse stato il proponente; quelli, ancor deboli a resistere, fecero le loro scuse e pronunziarono il nome del deputato Haxey: seguì un processo a carico di quest'ultimo, e la stessa giustizia parlamentare lo condannò per alto tradimento, onde appena poi potè aver grazia del capo. Ma soli due anni dopo la

rivincita della Camera tenea dietro alla violenza regia: Riccardo II era deposto; e l'iniquo giudizio di condanna veniva tosto cancellato di pieno accordo fra Re, Lordi e Comuni, come « contrario al diritto ed alla consuetudine precedentemente in vigore nel Parlamento ». Cento anni più tardi, in una nuova ondata di prepotenza si riproduce l'istesso caso: un processo contro il deputato Strode, reo d'aver presentato un *bill* sulle miniere di Cornovaglia, mette capo con la condanna di lui alla prigione e alla multa; ma ecco subito intervenire la legge del 1512 che per la prima volta dichiara nullo e di verun effetto ogni presente o futuro processo contro deputati « a causa di qualsiasi *bill*, discorso, ragionamento o dichiarazione su qualsiasi materia ».

Non era però definitiva la conquista, perchè non era ancor definitiva la vittoria del Parlamento sulla Corona, anzi spuntavano proprio allora i tempi più critici per le istituzioni libere. I Tudors e gli Stuardi negarono tratto tratto anche questa prerogativa: a ragione di discorsi o di proposte nella Camera, i deputati venivano sovente citati innanzi al Consiglio regio, puniti di prigione, impediti di attendere alle adunanze parlamentari fino a nuovo ordine; la Camera stessa doveva talvolta ricevere intimazioni di non occuparsi d'una o d'altra materia o di non abusare della libertà di parola, e le intimazioni erano persino condite di minacce e sarcasmi. Una protesta dei Comuni, rivendicante l'antica immunità, fu da Carlo I cancellata di proprio pugno nel processo verbale della Camera, e il deputato proponente fu da lui mandato alla Torre (162); e più tardi, nel 1629, si ebbe il processo e la condanna dei tre deputati Eliot, Hollis e Valentine per discorsi tenuti in Parlamento; ma fu l'ultimo. Sopraggiunse infatti la prima rivoluzione e la decapitazione del Re (1649); indi la seconda rivoluzione e la definitiva cacciata degli Stuardi; e l'Atto dei Dritti, coronando nel 1689 l'avvento del regime parlamentare, pose definitivamente fuori discussione anche quella prerogativa essenzialissima. La libertà di parola e i dibattiti o procedimenti in Parlamento — esso dichiarò — non possono dar luogo ad accusa o a ricerche giudiziarie in

nessun Tribunale o luogo all'infuori del Parlamento medesimo.

§ 536. — Dall'Inghilterra questa indispensabile guarentigia passò nella legislazione di tutti i popoli liberi, come l'accompagnamento naturale e necessario delle istituzioni rappresentative. La Carta francese del 1814 ne tacque, è vero, ma una legge del 17 maggio 1819 riempì la lacuna; nè si stimò necessario nel 1830 di riprodurre nella Costituzione riveduta le disposizioni della legge predetta. Bensì la costituzione belga scrisse all'articolo 44:

Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

E il costituente piemontese ne seguì l'esempio senza discuterlo: infatti i verbali del Consiglio di Conferenza nemmeno accennano all'articolo 50, tanto esso parve evidente e fuori contestazione in un regime libero.

§ 537. — L'immunità garentita in questo articolo significa libertà piena e compiuta di esprimere nelle Camere tutto quel che si reputa doveroso e di votare nel senso che si stima più conveniente al bene pubblico, senza che si possa essere chiamati a risponderne come che sia, fuori della rispettiva assemblea.

Bene oprò quindi la Camera subalpina, respingendo nel 19 giugno 1848 una petizione di 109 cittadini di Alba e nel 30 agosto 1849 una petizione del segretario del vescovo di Sassari, che chiedevano riparazione di parole pronunziate nell'aula, rispettivamente, dai deputati Baudi di Vesme e Salis. E bene sentenziò la Corte d'appello di Roma nel 1895 sull'affare Giolitti, in ordine alle querele per ingiurie e diffamazioni di cui si sarebbe reso colpevole durante una discussione parlamentare a danno di privati (§ 502). Per contro nel 1865 i Ministri prussiani osavano querelarsi per calunnia contro alcuni deputati: e se vi furono a Berlino giudici che riprovarono la loro pretesa, vi fu pur troppo

l'Alta Corte che diede loro ragione: esempio tristissimo di quel che può la politica anche sulla toga! Parve infatti all'Alta Corte, che la libertà d' « opinioni » non implicasse libertà di affermazioni, e fu in seguito alla sua enorme sentenza, che per togliere ogni possibilità di dubbio il Codice penale tedesco del 1870, mentre estendeva la guarentigia a tutte le Camere dei vari Stati dell'Impero, sostituiva alla parola « opinioni » l'altra più generica di « espressioni ».

§ 538. — A differenza delle altre guarentigie che esaminammo sotto gli articoli 37, 45 e 46, questa dell'articolo 51 è identica e pei senatori e pei deputati; dappoichè le une considerano subiettivamente l'esercizio della funzione parlamentare, e perciò tengono calcolo della differenza di composizione delle due Camere; questa invece lo considera obiettivamente, e perciò a contenuto uguale non può che far corrispondere uno stesso presidio.

I Ministri e Commissari regî, quando sono senatori o deputati, godono senza dubbio anch'essi di questa guarentigia: ma che dire dei medesimi, quando non sieno membri dell'una o dell'altra Camera? Lo Statuto non ha disposizione alcuna per assicurar loro la immunità di parola; e d'altra parte è evidente, per le considerazioni sopra esposte, anch'essi debbono avere piena sicurtà di esprimere opinioni e giudizi, senza di che non avrebbero parità di condizioni ai deputati o senatori i quali possono impunemente attaccarli.

Ora, anche i Ministri e Commissari che non appartengono alla Camera, godono in realtà di questa guarentigia, e con essi perfino gli estranei che le assemblee chiamino a testimoniare, e a deporre per mezzo delle loro Commissioni d'inchiesta (§§ 610 ss., 709); ma per tutti costoro la immunità non deriva da quest'articolo 51, ma sibbene dal diritto che hanno le Camere del Parlamento, di esercitare da sè la polizia delle loro sedute: del quale diritto parleremo, come in luogo più proprio, al § 648 e successivi.

§ **539.** — Un'altra differenza con le prerogative sopra accennate, è che questa dell'articolo 51 non viene mai meno nè per chiudersi di sessioni, nè per cessar dell'ufficio, e la stessa Camera o lo stesso Senato non hanno balia di consentire a sospenderla. Quelle infatti, sono formali, mirano a impedire eventuali abusi, e perciò non divietano l'azione d'altri poteri, ma la condizionano o la regolano. Questa invece è sostanziale, mira ad impedire l'altrui investigazione od ingerenza in sè e per sè, e quindi non la condiziona, ma l'esclude in modo assoluto e perpetuo. Qualunque sia il tempo in cui fu emessa l'opinione o dato il voto nelle Camere, e sia o non sia ancor oggi deputato o senatore colui che l'emise, egli non può esserne mai e da nessuna persona chiamato a risponderne.

Solo in Danimarca e nella Svezia è consentito di chiamare in giudizio i parlamentari per le parole pronunziate nell'aula, alle stesse condizioni con cui è consentito d'arrestarli o tradurli in giudizio: ossia con la semplice autorizzazione dell'assemblea. Ma non è immunità di parola quella che dipende dalla valutazione d'una passionata maggioranza politica: l'immunità o è assoluta e perpetua, ovvero non si può dire che esista.

§ **540.** — Una terza differenza è che le garantigie suddette si riferiscono alla sola responsabilità penale, mentre invece questa dell'articolo 51 si estende e alla responsabilità penale e a quella civile e a quella disciplinare identicamente. Il voto emesso nella Camera può colpire un Ministro, o suonare offesa alle istituzioni; l'opinione emessa può contenere una calunnia, una diffamazione o un'ingiuria a privati, un'offesa alle istituzioni, una istigazione a delinquere; ebbene, non può esservi mai luogo nè ad azione del Pubblico Ministero se trattasi di reato, nè ad azione civile per risarcimento di danni se trattasi di manomissione all'onore o alla considerazione d'un privato individuo, nè a repressione disciplinare se il deputato o senatore fosse anche un pubblico funzionario. In Inghilterra si abusò molto del sistema di revocare dal pubblico impiego i deputati rei

di votare nella Camera contro il Gabinetto; ma dal 1765 la riprovevole pratica non si è più riprodotta. In Francia rammentasi la destituzione dei consiglieri di Stato Broglie, Royer Collard, Jordan, Barante e Guizot (Pari il primo e deputati gli altri) nel 1820.

In Italia, essedo stato collocato in disponibilità il generale deputato Mattei, la Camera si occupò di questo fatto nelle tornate 16 e 18 febbraio 1889, dubitandosi che il provvedimento fosse stato preso per punire il Mattei di un suo recente discorso nella Camera medesima. Ma il Ministero diede ampie assicurazioni in contrario, e l'assemblea finì per appagarsene.

§ 541. — Va però notato, che la prerogativa copre le opinioni e i voti in sè e per sè: ma non si può estendere fino a coprire i fatti delittuosi dei quali l'opinione o il voto sieno la conseguenza. Suppongasi che dalle parole di un deputato emerga un reato commesso da lui medesimo; l'opinione ch'egli ha espresso rimarrà bensì coperta dalla immunità parlamentare, ma non per questo il reato anteriore e distinto dovrà pur rimanere impunito. Suppongasi che il voto d'un deputato sia l'effetto di una corruzione o d'un accordo punibile; il voto da lui emesso rimarrà bensì intangibile e valido a tutti gli effetti, ma la corruzione, l'accordo illecito non per questo rimarrà esente da pena. Insomma, quando un atto è punibile per sè stesso e astrazione fatta dall'opinione e dal voto emessi nelle Camere, la circostanza ch'esso ha servito per emettere una opinione o per dare un voto, non può essere sufficiente a sottrarlo alla giustizia.

Tre precedenti, l'uno francese e due italiani, illustrano codesto punto.

In Francia avvenne che un membro della Camera fosse accusato d'aver mercanteggiato il suo suffragio favorevole ad un certo progetto di legge. La Cassazione, con sentenza 25 febbraio 1893, ritenne che l'immunità di parola e di voto nelle assemblee, avendo per unico obbietto di tutelare la libertà delle funzioni parlamentari, « non fa ostacolo al

processo, che sia motivato non dalle opinioni o dai voti del deputato ma da doni e da promesse di donativi che egli abbia accettato allo scopo di far convertire in legge un progetto di cui trovisi investita la Camera ».

Analogamente in Italia, essendo apparso dal processo della Banca Romana che un deputato figurava aver ricevuto notevoli somme allo scopo di contribuire all'approvazione di un progetto di legge in favore della Banca medesima, addì 1 febbraio 1893 venne chiesta all'assemblea l'autorizzazione a procedere a di lui carico. Nel giorno successivo, senza por tempo in mezzo, gli Uffici esaminavano la domanda, eleggevano la Commissione, e questa presentava la sua relazione, che a voto unanime concludeva perchè l'autorizzazione fosse accordata; ventiquattr'ore dopo, il 3 febbraio, la Camera la concedeva: ma il processo non ebbe poi seguito per la morte del deputato in questione, che avvenne il 20 di quello stesso mese.

L'altro nostro precedente è del 1898. Nella seduta 28 aprile il deputato Nofri in una interpellanza sui traslochi inflitti a certi impiegati ferroviari, lesse parecchi documenti i quali parvero essere stati procurati mediante violazione del segreto dagli archivi del Governo. Un'inchiesta assodò infatti la colpa d'un impiegato: allora iniziatosi il procedimento contro quest'ultimo, nel 5 dicembre venne presentata alla Camera la domanda d'autorizzazione a procedere anche contro il deputato Nofri per avere indotto un pubblico ufficiale a tradire i segreti d'ufficio, e pochi giorni dopo la Camera concedeva senz'alcun dibattito l'autorizzazione richiesta.

\* § 542. — Come si rileva dal preciso testo dell'articolo 51, la guarentigia è stabilita per le « opinioni » e pei « voti » dunque non pei *fatti* commessi nelle Camere o nell'esercizio delle funzioni in genere. Invece la Costituzione francese del 1791 guarentiva i deputati per tutto ciò ch'essi avessero « detto, scritto e fatto » nella loro qualità di rappresentanti del popolo. E in Belgio, nel 1881 ad occasione d'una domanda d'autorizzazione a procedere contro il deputato Lucq

per atti arbitrari e illegali, da lui commessi qual presidente d'una Commissione parlamentare d'inchiesta, la Camera ritenne che anche codesti atti rientrano nella prerogativa conferita dalla Costituzione belga alle opinioni ed ai voti, e negò pertanto l'autorizzazione a procedere.

Tale è infatti la soluzione giusta, ma con questa riserva secondo noi: che non trattasi qui d'applicazione della garanzia di cui al presente articolo. Trattasi invece di fatti delittuosi o reputati delittuosi, e commessi da un membro del Parlamento entro l'aula dell'assemblea od anche fuori di essa ma nell'esercizio delle sue funzioni. Per essi la norma è un'altra, e ne discorreremo al paragrafo 651.

\* § 543. — In conseguenza poi di questa prerogativa, il deputato o senatore non può nemmeno essere chiamato davanti l'autorità giudiziaria per dar schiarimenti sopra un fatto delittuoso ch'egli avesse denunciato nell'assemblea di cui fa parte, perciocchè in tal modo potrebbe ricevere molestie per ragione delle sue funzioni, e queste non si potrebbero svolgere senza disagio. Così decise la Camera francese nel 19 novembre 1830.

E nella Camera nostra il guardasigilli on. Vigliani il 12 giugno 1875 esprimeva, benchè incidentalmente, l'opinione che anche innanzi ad una Commissione della stessa assemblea il deputato o senatore potrebbe a buon diritto ricusarsi di testimoniare o deporre più largamente sopra fatti da lui accennati nella seduta pubblica.

Notisi però la differenza fra lo Statuto nostro e il suo immediato modello. Il nostro articolo 51 limita il luogo della immunità alle « Camere »: la Costituzione belga estende l'immunità stessa alle opinioni e ai voti emessi « nell'esercizio delle funzioni ». Nondimeno il nostro articolo 51 non può essere interpretato nel senso restrittivo che sieno garantiti dall'immunità i soli discorsi e voti *nell'aula*, ma deve ragionevolmente estendersi a tutte le opinioni e i voti emessi nell'esercizio della funzione parlamentare. Ciò che il deputato o senatore dice in una Commissione della rispettiva assemblea, p. es. in una Commissione d'inchiesta, è

del pari coperto della prerogativa: le Commissioni essendo emanazioni del Parlamento, e mezzi necessari per la compiuta esplicazione degli ufficii che competono a questo ultimo.

\* § 544. — Sarebbe tuttavia un oltrepassare incomportabilmente lo scopo di questa prerogativa, l'estenderla anche ai discorsi ed alle pubblicazioni che il deputato o senatore faccia fuori della Camera e delle Commissioni di essa, quantunque su materie connesse con le funzioni parlamentari. Non può dirsi, in verità, che eserciti le sue funzioni parlamentari il deputato o senatore il quale si rivolge ai propri elettori o al pubblico intiero con la parola o con gli scritti, sia pure per informarli della sua condotta politica o istruirli sopra pubbliche faccende: qui il deputato o senatore esercita libertà e diritti che gli competono in quanto cittadino, e però deve serbare integra la sua responsabilità secondo legge. La distinzione degli atti compiuti fuori del Parlamento, secondo che sono in rapporto alle funzioni di rappresentante o a quelle di pubblico funzionario, è stata affacciata nella nostra Camera, ma non riconosciuta sostenibile. Conseguentemente un Deputato o Senatore che sia anche impiegato, non può essere punito disciplinarmente a ragione dei voti o delle opinioni emesse nella assemblea o nelle Commissioni dell'assemblea; può bensì essere punito se fuori di coteste condizioni vien meno ai suoi doveri disciplinari, per quanto sia naturale che il Governo vada riguardoso nel colpirlo. Nel 1871 non fu punito il generale deputato Lamarmora per la pubblicazione dei suoi quattro discorsi (che non aveva pronunziati) sulle condizioni dell'esercito, benchè per dichiarazione dello stesso Ministro della guerra alla Camera, qualsiasi altro generale non deputato sarebbe incorso in una responsabilità disciplinare. Invece, nel 1852 era stato collocato a riposo il Consigliere di Stato deputato Ravina, nel 1877 fu ammonito il Consigliere d'appello deputato Bortolucci, e nel 1886 fu messo agli arresti il Capitano di vascello deputato Turi, i quali fuori della Camera erano venuti meno ai loro do-

veri disciplinari esprimendo vivaci giudizi pubblici sopra gli atti politici dei Ministri loro superiori. E la Camera, occupandosi singolarmente di cotesti varî casi — nelle adunanze 13 marzo 1852, 18 aprile 1877 e 24 novembre 1886 — finì sempre con acquetarsi alle spiegazioni del Governo; ma per certo nulla avrebbe impedito un voto di biasimo al Governo medesimo, ove l'assemblea avesse creduto di rinvenire in quei severi provvedimenti una offesa alla prerogativa statutaria dell'articolo 51.

Così nel 1891 in Olanda, avendo il Ministro della marina pretermesso nelle promozioni per anzianità l'ufficiale deputato Land per certi suoi articoli di giornale sulle condizioni della marineria, la Camera biasimò il Ministro quale offensore della immunità parlamentare, e lo obbligò quindi a dimettersi.

§ 545. — La sanzione di questa guarentigia si trova in primo luogo nella esistenza delle prerogative di cui agli articoli 37 e 45, in forza dei quali, dovendo il Senato giudicare i senatori e la Camera autorizzare il giudizio contro i deputati, ciascuna assemblea trovasi in possesso del mezzo adatto a difendere, ove occorra, l'immunità di parola e di voto dei membri rispettivi.

Si trova in secondo luogo nel generico diritto che ha ciascuna assemblea d'interpretare l'estensione delle proprie guarentigie e difenderle, o movendo interpellanza all'Esecutivo, o, secondo i casi, disponendo per mezzo dell'Esecutivo medesimo le tutele opportune a difenderle (§§ 653, 763).

Si trova in terzo luogo nell'Editto sulla Stampa, che agli articoli 30 e 31, imitati dagli articoli 21 e 22 della citata legge francese del 17 maggio 1819, così determina:

Art. 30. — *Non potranno dar luogo ad azione le pubblicazioni dei discorsi tenuti nel Senato o nella Camera dei deputati, le relazioni o qualunque altro scritto, stampato per ordine delle medesime.*

Art. 31. — *Non darà neppur luogo ad azione il rendiconto esatto, fatto in buona fede, delle discussioni del Senato o della Camera dei deputati.*

Questi articoli confermano l'immunità stabilita dallo Statuto e la compiono razionalmente, coll'estenderla anche

alle relazioni ed altri scritti stampati per ordine dell'assemblea; e noi vediamo ivi compreso anche il *resoconto sommario* (§§ 552, 553) perchè, sebbene non ufficiale, è anch'esso stampato per ordine della Camera. Nè solo alle pubblicazioni ora dette, ma anche alla loro riproduzione integrale su giornali o in opuscoli, da parte dell'autore o dei terzi: e persino alla riproduzione parziale ed abbreviata delle discussioni parlamentari, purchè però fatta con esattezza e in buona fede, cioè senza snaturarne il complesso, conservandone lealmente la fisionomia, non già riferendo o parafrasando solo quelle parti che fossero incriminabili.

Degna di nota a questo proposito è una sentenza 3 giugno 1876 della Cassazione di Firenze.

Uno stampatore aveva riprodotta e pubblicata la protesta presentata da alcuni elettori alla Camera, per ottenere l'annullamento dell'elezione d'un deputato. Questo ultimo, riscontrando nella protesta qualche frase ingiuriosa al proprio indirizzo, si querelò contro lo stampatore; il querelante eccepì a sua difesa le riferite disposizioni dello Editto sulla stampa. La Cassazione decise, che le proteste degli elettori alla Giunta delle elezioni non possono annoverarsi fra gli atti di cui agli articoli 30 e 31 dell'Editto sulla Stampa contro i quali non è dato luogo ad agire <sup>(1)</sup>.

§ 546. — Ma l'articolo 51 non intende già di affermare che il deputato o senatore nell'esercizio delle sue funzioni può impunemente calunniare, ingiuriare od offendere presenti od assenti <sup>(2)</sup>. E esso dice soltanto, che gli abusi della

\* <sup>(1)</sup> Una indiretta sanzione di questa guarentigia è anche l'usanza per cui non si può in una Camera trattare di opinioni, discorsi o voti avvenuti nell'altra. Tale usanza, che viene dall'Inghilterra, fu sempre praticata nella nostra assemblea elettiva; mentre nella nostra assemblea vitalizia trovansi espressamente stabilita nell'ultima parte dell'articolo 48 del regolamento.

Gli oratori avranno particolar cura di astenersi da ogni diretta allusione a cose dette o fatte nella Camera dei deputati, in fuori di una semplice enunziazione.

\* <sup>(2)</sup> E pur troppo, anche di questa prerogativa, tanto nei singoli deputati, quanto nell'assemblea c'è la tendenza ad abusare. Tipico e recente è il caso dell'on. Chigi che ingiuriava platealmente persona assente, estranea

libertà di parola non possono essere rilevati da altri, se non dalla stessa assemblea: e perciò i regolamenti delle Camere affidano al rispettivo Presidente l'ufficio d'invigilare e curare che gli oratori non trasmodino coi loro discorsi. Dire che le parole d'un deputato o senatore non possono essere giudicate in alcun luogo fuori dell'assemblea rispettiva, equivale infatti a proclamare che ogni Camera ha un potere disciplinare sui propri componenti.

Sgorga pertanto dall'articolo 51 il potere disciplinare dell'assemblea, mentre poi l'articolo 61 affida a ciascuna di esse la competenza esclusiva a determinarne i mezzi ed i limiti. Ardua materia, cotesta della disciplina parlamentare: ardua in sè, per la difficoltà di conciliare la libertà d'azione dei membri del Parlamento col regolare andamento dei lavori di quest'ultimo; tanto più ardua, poi, quanto più si estende nel popolo il diritto di voto e si aprono in conseguenza le porte della Camera ai rappresentanti d'idee avanzate e d'irruenti minoranze. Di qui la proporzione verificatasi in tutti i paesi coi mezzi repressivi posti a disposizione dei Presidenti delle assemblee politiche, e più ancora nei desiderii di molti che sognano quasi il bavaglio o la soppressione degli oratori incomodi. Anche noi in Italia abbiamo attraversato una violenta crisi di questo genere, allorchè la difesa delle libertà statutarie nel 1899-900 suscitò da parte delle estreme opposizioni parlamentari un così estremo uso dei diritti consentiti a ciascun deputato dal

al Parlamento, e che se ne querelò. Ma quando si fu a discutere dell'autorizzazione a procedere, questa — su relazione Palberti (2 giugno 1904) — fu negata, e con motivi che non persuadono troppo.

Dall'esame dei documenti — si disse — risultò che le parole ingiuriose furono dette sì nei corridoi della Camera dall'on. Chigi, ma sempre nello esercizio delle sue funzioni parlamentari.

E poichè l'articolo 51 dello Statuto non fa alcuna distinzione fra il caso in cui l'opinione sia solennemente espressa in un discorso organico e quello in cui sia scoppiata nell'impeto di un'improvvisa interruzione, così la Commissione unanime decise di proporre alla Camera — a tutela delle principali fra le prerogative parlamentari — di non concedere l'autorizzazione a procedere.

Quasi che l'ingiuria fosse un'opinione politica oggetto di immunità parlamentare!

regolamento della Camera, da trascinare la maggioranza ad un colpo di mano con cui si rafforzavano straordinariamente i poteri disciplinari contro i violatori dell'ordine <sup>(1)</sup>.

Ma per fortuna, la calma ritornò; ed altre modificazioni al regolamento pur rafforzando gli antichi poteri presidenziali come il tempo nuovo sembra richiedere in tutti i Parlamenti, ricacciò nel nulla gli eccessi di difesa, prima ancora che se ne potesse tentare alcuna applicazione.

Ecco intanto le disposizioni del regolamento del Senato:

Art. 46. — Nessuno può parlare in Senato, se non i senatori ed i Ministri ed i Commissari del Re, quando ne abbiano ottenuta la facoltà dal Presidente, sia col farsi iscrivere a tal uopo, sia col chiederla dal loro stallo.

Art. 48. — Ogni personalità è interdetta. Ogni imputazione di mala intenzione dà luogo ad immediato *richiamo all'ordine*. È vietato ogni segno rumoroso di approvazione o di disapprovazione, ogni spiegazione in forma di dialogo, ed ogni diretta interpellazione.

Gli oratori avranno particolar cura di astenersi da ogni *divetta allusione a cose dette o fatte nella Camera dei deputati*, in fuori di una semplice enunciazione.

Art. 49. — Nessuno deve essere interrotto quando parla, salvo per un richiamo al regolamento. Se un oratore si scosta *manifestamente* dalla questione, spetta al Presidente solo di *richiamarlo*: se dopo essere stato *due volte* così richiamato egli continua a divagare, il Presidente consulta il Senato per sapere se la parola gli debba essere *interdetta sulla stessa quistione* pel rimanente della *seduta*; il Senato delibera per *alzata e seduta* senza discussione.

Art. 53. — È sempre permesso di chiedere di parlare sulla posizione della questione, per richiamo al regolamento, o per un *fatto personale*: cioè tale che non accenni al merito dell'opinione espressa dal richiamante, ma alla persona di lui, in quanto un detto o un fatto gli sieno stati erroneamente imputati da alcuno dei precedenti oratori o dal Presidente.

Art. 54. — Il Presidente veglia acciò coloro che hanno facoltà di parlare sulla posizione della questione, per richiami al regolamento, per un *fatto personale*, oppure in favore o contro la chiusura della discussione, non trascorranno a parlare di altri argomenti.

Art. 71. — Se un senatore turba l'*ordine* dell'assemblea, il Presidente ve lo *richiama per nome*; s'egli ne appella, il Presidente consulta il Senato, il quale statuisce per *alzata e seduta* senza discussione, sentito prima il Senatore che è stato richiamato all'ordine.

\* (1) Si allude alla crisi parlamentare caratterizzata dall'*ostruzionismo* di cui facciamo cenno ai §§ 651, 762.

Se il richiamo all'ordine è confermato dal Senato, se ne fa menzione nel processo verbale.

Art. 72. — Quando l'assemblea si faccia *tumultuosa* e riescano vani i richiami del Presidente, egli dichiara che la seduta è *sospesa*, coprendosi il capo.

Se il tumulto continua tuttavia, il Presidente *sospende la seduta per un'ora*, durante la quale i senatori *si ritirano* negli Uffici rispettivi; trascorsa l'ora, la seduta si riprende senz'altro avviso. Il Presidente può anche *rimandarla ad altro giorno*.

Adunque in Senato i mezzi disciplinari, posti a disposizione del Presidente, sono ben lievi, in corrispondenza del più calmo carattere che l'assemblea vitalizia riveste per effetto della sua composizione e in grazia delle sue funzioni meno spiccatamente politiche. Verso il senatore singolo, richiamo alla questione, o interdizione del diritto di parlare ulteriormente sulla stessa quistione in quella stessa seduta; richiamo all'ordine, e iscrizione del richiamo all'ordine nel processo verbale. Verso l'assemblea in tumulto, richiami alla calma, sospensione della seduta, sospensione per la durata di un'ora, rinvio ad altro giorno.

Più energiche sono le disposizioni del regolamento della Camera, specie dopo le innovazioni introdottevi il 1° luglio 1900 ed attualmente in vigore:

Art. 39. — Nessuno può parlare senza il permesso del Presidente.

Art. 40. — Se un deputato *turba l'ordine* o pronuncia *parole sconvenienti*, il Presidente lo *richiama* nominandolo. Il richiamato può presentare alla Camera le sue spiegazioni; se pretende respingere il richiamo all'ordine inflittogli dal Presidente, questi invita *la Camera* a decidere, per alzata e seduta, senza discussione.

Art. 41. — Dopo un *secondo richiamo all'ordine* avvenuto *nello stesso giorno*, il Presidente può proporre alla Camera *l'esclusione* del deputato dall'aula per tutto il resto della seduta, oppure nei casi più gravi *la censura*.

La censura implica, oltre l'esclusione immediata dall'aula, l'interdizione di ricomparirvi per un termine da 2 a 8 giorni. Udite le spiegazioni del deputato, la proposta del Presidente sarà subito messa ai voti *senza discussione nè emendamento, per alzata e seduta*. La esclusione o la censura possono essere proposte dal Presidente anche dopo il *primo* richiamo all'ordine, contro un Deputato che provochi *tumulti* o *disordini* nell'assemblea o trascorra ad *oltraggi* o *vie di fatto*.

Se il deputato si rifiuta d'ottemperare all'invito del Presidente di lasciare l'aula, il Presidente sospende la seduta, e dà ai Questori le istruzioni necessarie perchè i suoi ordini siano eseguiti.

Ove poi il deputato censurato tenti di rientrare nell'aula, prima che

sia spirato il termine prescritto, la durata della esclusione sarà raddoppiata <sup>(1)</sup>.

Art. 42. — Qualora sorga *tumulto nella Camera*, il Presidente *si copre il capo*: allora deve cessare ogni discussione. Se il tumulto continua, il Presidente *sospende* la seduta per un dato tempo, o, secondo l'opportunità, la *scioglie*. In quest'ultimo caso la Camera s'intende convocata senz'altro per il prossimo giorno non festivo all'ora medesima del giorno prima, oppure anche pel giorno festivo quando la Camera abbia già prima deliberato di tener seduta.

Adunque i mezzi disciplinari, posti a disposizione del Presidente della Camera, sono più gravi. Verso l'assemblea in tumulto, sospensione della discussione, sospensione della seduta, rinvio di essa ad altro giorno. Verso il deputato singolo, richiamo all'ordine, esclusione per tutto il resto della seduta, censura con esclusione da due a otto giorni, raddoppiamento della durata dell'esclusione per il caso di rifiuto ad obbedire.

L'espulsione, che presso di noi fu introdotta nel 1900, esisteva già in Inghilterra, negli Stati Uniti, in Francia, nel Parlamento dell'Impero germanico e in quello di molti Stati tedeschi.

\* § 547. — V'ha chi reputa eccessiva la guarentigia stabilita in quest'articolo 51 dello Statuto, e insufficiente il limite ch'essa trova nel semplice potere disciplinare. Ma se può dar luogo ad abusi (come nel caso da noi deplorato in nota al § precedente ed in altri sui quali sarebbe superfluo ora trattenersi) è però indispensabile, e sarà tale finchè esistono Parlamenti. Nè, essa prerogativa, offende la

\* (1) Facciamo rilevare che nella tornata del 12 dicembre 1907, discutendosi varie modificazioni al regolamento interno della Camera si appor- tarono modificazioni anche a questo articolo; ma per quanto dallo stesso resoconto ufficiale risulti che il Presidente della Camera stessa dichiarò che le modificazioni erano insignificanti e di pura forma, noi dichiariamo che — nonostante la più diligenti ricerche nelle fonti ufficiali — queste modifi- cazioni, anche di pura forma, non le abbiamo avvertite, a meno che non si tratti della soppressione degli ultimi due capoversi. Ma non si tratte- rebbe di pura forma. (Cfr. *Atti Parlamentari* — Camera dei Deputati — Leg. XXII, 1<sup>a</sup> sess. Discussioni — Tornata 12 dicembre 1907 — CDXXXI, p. 18240).

coscienza pubblica se non quando gli abusi passassero impuniti anche nell'aula, il che non potrebbe avvenire se non quando le assemblee omettessero di punirli come è loro debito. Non si dimentichi, che al disopra delle prerogative legali delle Camere sta sempre vigile il controllo morale della pubblica opinione; e la pubblicità delle sedute con la libertà della stampa per la loro impareggiabile efficacia preventiva e repressiva, hanno in sè la virtù sufficiente a rattenere i singoli membri delle Camere nei giusti limiti di linguaggio o quanto meno ad assicurare la giusta repressione del Presidente e dell'assemblea su coloro che esorbitano.

Certe platealità di parole o di atti possono bene assicurare per un giorno la popolarità al loro autore; ma finiscono sempre, poi, per esautorare quest'ultimo di fronte ai colleghi ed al paese. Al qual proposito non ci mancherebbero gli esempî se non fosse nostro volere di evitare le personalità.

---

## Art. 52.

**Le sedute delle Camere sono pubbliche. Ma quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto.**

### SOMMARIO:

#### **Pubblicità delle sedute delle Camere.**

§ 548. — Come la pubblicità sia uno dei caratteri essenziali dei reggimenti liberi. — § 549. Necessità che pubblici siano specialmente gli atti e le manifestazioni tutte delle assemblee politiche. — L'esempio dell'Inghilterra. — § 550. Le Carte francese e belga. — § 551. Disamina della prima parte dell'articolo 52. — Primo mezzo atto a dare pubblicità agli atti delle Camere: l'ammissione del pubblico alle adunanze. — § 552. Altro mezzo: la stampa e il resoconto *ufficiale* delle sopraccennate discussioni, atti e documenti. — § 553. Terzo e più potente mezzo: stampa e diffusione *libera* od *extra-ufficiale*. — § 554. *Quid* circa la pubblicità delle adunanze e quant'altro degli *Uffici* e delle Commissioni *speciali* delle Camere.

#### **Sedute segrete.**

§ 555. — Eccezioni alla regola generale della pubblicità. — § 556. Come si ottenga il segreto. — \* § 557. Casi e precedenti parlamentari in merito al segreto delle sedute. — Una recentissima riforma relativa alla discussione del bilancio della Camera. — \* § 558. Osservazioni in ordine alla pubblicità delle adunanze del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia.

### **Pubblicità delle sedute delle Camere.**

§ 548. — La responsabilità morale dei governanti verso il popolo, che è insita a qualsiasi forma politica ancorchè assoluta, diviene definita e compiuta nello Stato democratico, ove si fa indiscusso il principio che gli affari pubblici sono affari di tutti. La sovranità, divenendo allora l'attributo del complesso dei valori sociali, assurge a controllare

il Governo con mezzi giuridicamente preordinati: con le votazioni popolari o con le elezioni e i Parlamenti; ed accanto a codesti mezzi di sindacato giuridico si sviluppano di pari passo i diritti individuali di riunione, d'associazione, di petizione, d'insegnamento e di stampa, i quali tutti concorrono a moltiplicare, disciplinare e rendere omnipresente la gran forza dell'opinione pubblica.

Ma perchè l'opinione pubblica possa esercitarsi, è indispensabile ch'essa abbia notizia continua di tutti gli atti dei varii poteri. In uno Stato democratico il segreto non trova più luogo, e tutto ciò che interessa il popolo deve essere fatto alla gran luce del giorno. Indi il bisogno della pubblicità, la quale se in regime assoluto è contrastata dai governanti per sottrarsi al controllo della coscienza nazionale, in regime libero costituisce naturalmente e necessariamente l'atmosfera entro cui debbono operare e vivere tutti quanti i poteri dello Stato. L'Esecutivo deve compiere i suoi uffici sotto l'occhio vigile del Parlamento; il Parlamento sotto l'occhio vigile del corpo elettorale; e così pure il Giudiziario, così pure i corpi locali; stampa, *meetings*, associazioni e petizioni coordinano le espressioni della coscienza pubblica e le danno guida, indirizzo, efficienza; e i poteri costituiti, mentre dalla pubblicità sono ricondotti sotto l'influenza costante del sentimento popolare, con la pubblicità spargono a loro volta nel popolo quell'influenza educatrice che sgorga dall'abitudine e dalla responsabilità degli affari. Così, mentre dalle savie leggi sono puniti gli atti colpevoli, dalla pubblicità rimangono ostacolati anche gli atti riprovevoli che la legge non riesce a colpire.

La pubblicità può giustamente qualificarsi come una grande educazione ed una grande tutela. Consentendo all'intero popolo di seguire dappresso la condotta degli affari comuni, diffonde l'abitudine della vita libera, temprà il corpo elettorale ai suoi supremi uffici, e al tempo stesso è il rimedio impareggiabile contro le idee e le azioni che ad uno o ad altro titolo scontentano od offendono la coscienza delle masse. Richiamando ogni fatto al tribunale inappellabile della opinione pubblica, esalta le virtù civili,

incoraggia le resistenze legali, previene gli abusi, impedisce che gli arbitrii sfuggano alla giusta repressione delle leggi. Assicurando una corrispondenza continua fra la condotta delle pubbliche autorità e il sentimento medio delle masse, conferisce al Governo e ai suoi atti la gran forza morale dell'ampio consenso pubblico, ed allontana la triste necessità di ricorrere alla forza materiale delle armi. Mantenendo i reggitori entro i limiti voluti dalla coscienza pubblica, costituisce il vero palladio, la pietra angolare delle libertà politiche.

Essa è condizione indispensabile del regime libero, e ne forma una delle più spiccate caratteristiche: per la qual cosa, più il regime libero si perfeziona, più la pubblicità si estende e si rafforza, funzionando quasi da indice o da termometro del grado di libertà politica di cui gode un determinato popolo.

§ 549. — Sarebbe, pertanto, pressochè impossibile immaginare un Parlamento sottratto alla pubblicità, deliberante in sedute misteriose e senza controllo. Se pei corpi esecutivi e giudiziarii è vero che il segreto li isola, e li espone a tentazioni o a debolezze, e sparge il sospetto o il discredito sulla loro opera, e fuorvia il giudizio pubblico e defrauda la coscienza nazionale del giusto controllo che le appartiene sulla propria vita pubblica, tutto ciò è vero a maggior ragione pei Parlamenti, che son corpi rappresentativi per l'origine o almeno per la funzione, e non hanno altra responsabilità se non quella morale verso il il corpo sovrano. Sia che si escluda affatto il mandato imperativo, sia che si ammetta in certi casi, (§ 433 e ss.) egli è certo che la sanzione sua non consiste in altro che nel biasimo popolare e nel rifiuto di rielezione dei deputati al momento della loro scadenza, onde il corpo elettorale ha diritto ad essere informato passo passo della maniera con cui dai suoi rappresentanti si esercita l'altissimo ufficio fiduciario. L'istessa prerogativa, di sottrarre a qualsiasi estraneo sindacato le opinioni e i voti emessi nelle Camere, (articolo 51) richiede a naturale complemento il supremo

freno e controllo della pubblicità onde non traligni in pericoloso ed odioso privilegio. L'esperienza mostra che le assemblee politiche senza pubblicità intristiscono e muoiono; ma se intendono prosperare rigogliose, debbono curare di tenersi in continua corrispondenza coi sentimenti del popolo, perciocchè — secondo scrive Burke — la virtù, lo spirito e l'essenza dei Parlamenti è di essere l'immagine esatta dei sentimenti della nazione.

A chi guardi senza penetrare nello spirito delle cose, questa affermazione sembrerà contraddetta dalla consuetudine del nostro comune modello, il Parlamento d'Inghilterra. Per lunghi secoli esso fu rigido nel sottrarsi alla pubblicità in tutte le sue forme: non tollerò la presenza di estranei alle adunanze, non curò la pubblicazione ufficiale dei suoi atti, perseguì e punì di pene crudeli i giornalisti che osavano darne notizia al pubblico, ond'essi dovevano acconciarsi a raccogliere furtivamente le notizie sulle discussioni parlamentari, e a riferirle come avvenute in assemblee fantastiche, sostituendo nomi immaginari a quelli dei diversi oratori. Oggi ancora le Camere inglesi non hanno resoconto ufficiale delle loro adunanze, e la presenza del pubblico è appena tollerata. Fino al 1875, infatti, bastava che un sol membro facesse notare che assistevano estranei, perchè lo *Speaker* dovesse ordinarne senza altro l'immediata espulsione, e dopo quell'anno si è semplicemente ammesso che al richiamo di un sol membro non dovesse più ottemperare senz'altro lo *Speaker* ma chiamare la stessa assemblea a decidere se gli estranei si debbono escludere, com'era avvenuto, ancora l'ultima volta il 19 marzo 1872. Il motivo originario di queste secolari consuetudini è però tanto grave da giustificarle pienamente. Esse nacquerò nei tempi tristissimi in cui le parole pronunziate nell'aula attiravano ben soventi la persecuzione regia sugli oratori, e furono quindi la difesa indispensabile della libertà di opinione e di voto nelle Camere. Il segreto aveva allora la missione di tutelare questi stessi diritti del popolo, che ora noi vogliamo tutelati dalla pubblicità; giacchè non appena il Re d'Inghilterra udiva essersi fatta

in Parlamento qualche cosa ch'egli non intendeva approvare, l'indomani vedevasi apparire l'usciera della verga nera, foriero dello scioglimento della Camera, o si vedevano strappati al loro seggio i parlamentari più illustri per esser trascinati innanzi al Consiglio Privato e quindi alla Torre.

Ma oggi, mutati i tempi, le antiche usanze non rimangono che per quell'intima ripugnanza degl'inglesi a mutarle senza assoluta necessità; mentre anche in Inghilterra la pubblicità delle sedute parlamentari è piena e indiscussa nella pratica, segnatamente in grazia della ormai piena e indiscussa libertà di stampa.

§ 550. — In Francia la dichiarazione reale del 23 giugno 1789 avea vietata la pubblicità delle adunanze degli Stati Generali, in omaggio al « buon ordine, al decoro ed alla libertà stessa del voto »: ma due giorni dopo, a richiesta degli Stati Generali, il divieto fu soppresso prima ancora che ricevesse alcuna applicazione. La Costituzione del 1791 che istituiva una sola Camera e quella dell'anno III (1795) che ne istituiva due, mantennero il principio della pubblicità; quella dell'anno VIII (1799) che istituiva tre Camere, dichiarò pubbliche le adunanze del Tribunato e del corpo Legislativo, segrete quelle del Senato. La Carta del 1814 dichiarò parimenti segrete « tutte le deliberazioni della Camera dei Pari » mentre volle pubbliche quelle dei deputati, solo aggiungendo che la domanda di *cinque* membri dovesse bastare perchè l'assemblea si formasse in comitato segreto. Infine la Costituzione del 1830 serbò intatto l'articolo riferentesi alla Camera elettiva, estendendolo anche alla Camera dei Pari.

La Costituzione belga all'articolo 33 pose del pari il principio della pubblicità per entrambe le assemblee, aggiungendo il diritto a formarsi in comitato segreto in seguito a domanda o del presidente o di *dieci* membri.

Di qui il nostro articolo 52, del quale non si trova alcuna traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8), tanto parve naturale in regime libero.

§ 551. — La prima parte di quest'articolo 52 pone come norma la pubblicità delle sedute di entrambe le Camere, sia che i dibattiti volgano sulla formazione delle leggi, sia che riflettano sindacato e valutazione sugli atti del Governo. Pubbliche adunque le ragioni pro e contro, le accuse e le difese: pubbliche altresì le conseguenze dei dibattiti, vale a dire le proclamazioni dei risultati di ciascun voto, se anche non tutte le votazioni, sono palesi come vedremo all'articolo 63.

La pubblicità delle adunanze parlamentari è ottenuta con tre mezzi diversi, dei quali uno è diretto e di relativa efficacia, gli altri sono indiretti, ma di efficacia grandissima.

Il mezzo diretto consiste nell'ammissione del pubblico alle adunanze, in apposite tribune.

In Francia le dolorose esperienze dei primi anni del periodo rivoluzionario quando la folla invadeva tratto tratto l'assemblea e le impediva di discutere e deliberare con calma — ispirarono meccaniche precauzioni per evitare che il numero degli estranei fosse tale da coartare in qualche maniera che sia la libertà dei dibattiti. Perciò la Costituzione dell'anno III (1795) ordinava che gli astanti non superassero mai la metà dei membri della Camera, e quella dell'anno VIII (1799) fissò nella cifra massima di duecento il numero degli astanti medesimi.

Noi non abbiamo altra limitazione che quella dipendente dallo spazio disponibile. La parte superiore delle aule del Senato e della Camera, è divisa in tribune: la maggior parte di esse, riservate alle persone che occupano determinati uffici o che si muniscono di biglietti, rilasciati per ogni seduta dalla Questura della rispettiva assemblea su richiesta, rispettivamente d'un senatore o d'un deputato. Vi sono, così, tribune per la Corte, pel corpo diplomatico, per membri dell'altra Camera, pei Ministeri, per la magistratura, per gli ufficiali dell'esercito, per gli uomini e per le signore che ne conseguono il permesso nella maniera testè detta. Nella Camera vi è anche una tribuna speciale per gli ex deputati. In entrambe le assemblee trovasi inoltre

una capace tribuna pei rappresentanti della stampa nazionale ed estera. Infine un'ultima tribuna è aperta a coloro che non siano muniti di biglietti, vera e genuina rappresentanza del pubblico.

Nell'aula del nostro Senato, ove il giro delle loggie è duplice, v'ha posto per 472 persone, di cui 288 a sedere. Nell'aula che servì alla Camera dal 1870 al 189 i posti erano in complesso 745, di cui 465 a sedere: nella modesta aula che la Camera occupa al presente, non v'ha che pochissimi posti pel pubblico.

Inoltre non si possono portare nelle tribune bastoni od ombrelli, e i militari che non sieno di servizio debbono entrarvi disarmati, allo stesso modo che l'articolo della legge elettorale prescrive per le sezioni elettorali e le adunanze dei presidenti.

Nel § 649 diremo dei poteri disciplinari del Presidente sulle persone che assistono alle adunanze delle Camere.

Ecco intanto le disposizioni regolamentari sopra l'accesso alle tribune e la disciplina per coloro che vi trovano posto.

#### Regolamento del Senato :

Art. 109... L'ammissione nelle gallerie è regolata dal Presidente e dai questori con norme conformi a quanto viene dal Senato stabilito in massima.

Art. 110. — Le persone ammesse nelle gallerie debbono stare a capo scoperto ed in silenzio, astenendosi da qualunque segno di approvazione o disapprovazione.

Gli uscieri, secondo che verrà loro imposto dal *Presidente*, faranno immediatamente *uscire* chiunque abbia turbato l'ordine: essi faranno *sgombrare* quelle gallerie che fossero dal *Presidente* indicate.

*Il Senato* decide per alzata e seduta, senza discussione, se le gallerie sgombrate debbano star chiuse pel rimanente della seduta.

#### Regolamento della Camera :

Art. 45. — Durante la seduta, le persone che entrano nelle tribune della Camera dovranno stare a capo scoperto ed in silenzio, astenendosi da ogni segno di approvazione o disapprovazione.

Art. 46. — La tribuna destinata al pubblico sarà divisa in sezioni numerate.

In ogni tribuna o sezione vi sarà un usciere incaricato dell'osservanza dei regolamenti, e di eseguire e far eseguire gli ordini del Presidente.

Art. 47. — Gli uscieri, in seguito all'*ordine del Presidente*, faranno *uscire* immediatamente la persona o le persone che turbassero l'ordine.

Qualora non si conosca la persona o le persone da cui viene cagionato il disordine, il *Presidente* comanderà che sia *sgombrata* tutta la sezione nella quale è avvenuto.

Art. 48. — La sezione o le sezioni fatte sgombrare rimarranno vuote durante tutto il resto della seduta.

Saranno tuttavia ammessi coloro che si presenteranno muniti di regolare *biglietto d'entrata*.

§ 552. — Un mezzo ben più efficace per assicurare la pubblicità delle adunanze, consiste nella stampa e nella diffusione dei resoconti ufficiali delle tornate e di tutti i documenti presentati a ciascuna assemblea.

Tanto il Senato come la Camera pubblicano di mano in mano un resoconto stenografico il quale contiene, di regola, tutto ciò che è stato detto o letto pubblicamente nel corso dell'adunanza. Ma la regola non è senza ragionevoli eccezioni: invero ne sono sopprese tutte le parole dette illegalmente, ossia da chi non abbia ottenuto il diritto di parlare od abbia ricevuto il divieto di continuare; e vi sono talvolta aggiunti, ma con esplicito permesso dell'assemblea, specchi dimostrativi o note esplicative ai discorsi, e talvolta perfino discorsi che non sono stati pronunziati nell'aula.

Per verità, non mancano critiche, in ispecie all'estero, contro il sistema di raccogliere scrupolosamente anche le parole più inutili; osservandosi che da una parte rendesi difficoltosa la ricerca delle cose importanti in mezzo a tanta farraggine di superfluità, dall'altra si solletica l'amor proprio degli oratori a pronunziare infinite parole, per il gusto di vederle raccolte negli atti ufficiali e distribuirle poscia agli elettori ed amici. Negli Stati Uniti questo mezzo pare che sia diffuso come in Italia, e si designa con la frase: « discorrere per Buncomb »; ma quivi si è dato perfino il caso d'un rappresentante della nazione che inserì di proprio arbitrio nel resoconto ufficiale un suo poemetto cui non aveva potuto trovare altro editore; e questo caso fortunatamente non è possibile da noi, grazie alla tradizionale oculatezza con cui gli uffici di presidenza invigilano affinché gli oratori, nel correggere le bozze dei loro discorsi, non

tocchino alla sostanza di quanto realmente si è fatto o si è detto nell'assemblea.

Per rimediare poi fin dove è possibile al ritardo non sempre evitabile con cui le bozze sono licenziate dagli oratori e il resoconto ufficiale appare in pubblico, la nostra Camera fin dal 1879 e il nostro Senato dal 1882 pubblicano ogni sera un *resoconto sommario*, principalmente per guida e aiuto ai giornalisti in quella parte delle discussioni che non fosse loro riuscito di raccogliere. Ma questo resoconto sommario non è ufficiale, per quanto pubblicato per ordine delle Camere ed a cura dei loro impiegati.

Infine la nostra Camera elettiva ha demandato ad un proprio impiegato la compilazione del resoconto *telegrafico*, che viene trasmesso ogni sera in tutto il regno per mezzo dell' « Agenzia Stefani ».

Giova notare che oltre questi varii resoconti ogni assemblea ha un processo verbale delle proprie adunanze (§ 556).

Ciascuna Camera inoltre fa stampare tutti gli atti che le sono presentati, con una larghezza da riscuotere ora il plauso ora le critiche degli osservatori stranieri.

Ogni progetto di legge, comunque presentato, riceve un numero d'ordine progressivo per sessione: ogni relazione parlamentare, a sua volta, riceve lo stesso numero d'ordine del progetto cui si riferisce, con l'aggiunta della lettera *A*. Quanto agli atti che fossero posteriormente presentati a corredo o complemento d'un progetto di legge, essi prendono lo stesso numero di quest'ultimo, con la indicazione *bis*, *ter*, *quatuor*, ecc.; mentre quelli che fossero presentati posteriormente a una relazione parlamentare, assumono, col numero di essa, le lettere *B*, *C*, ecc.

I documenti che si comunicano all'assemblea per sua notizia, ma senza che abbiano a dar luogo accessoriamente ad esame e dibattiti, sono invece distinti nella Camera (non però nel Senato) da una numerazione con cifre romane, pure progressivamente per ogni sessione.

§ 553. — Il terzo ed ultimo mezzo di pubblicità non è ufficiale come il precedente, ma in compenso è il più efficace fra tutti. Esso consiste nella libertà della stampa.

Senza il validissimo sussidio della libera stampa, nè l'accesso alle tribune basterebbe per assicurare il controllo del popolo, nè basterebbero le pubblicazioni ufficiali, che per quanto si faccia son sempre di diffusione lenta e limitata e inaccessibili al maggior numero. È in grazia della stampa libera, che tutti possono conoscere quel che avviene in Parlamento, e con una sollecitudine inarrivabile ai resoconti ufficiali, e con un colorito impossibile nei medesimi. La vera tribuna pubblica non è quella aperta ai pochi individui che per diletto personale vanno a passarvi qualche ora quando riescono a trovar libero un posto, ma è quella destinata ai resocontisti dei giornali; la vera pubblicità degli atti parlamentari non è quella derivante dalla distribuzione degli stampati ufficiali ai deputati e senatori ed agli uffici e alle biblioteche, ma quella garentita ai giornali dagli articoli 30 e 31 dell'Editto sulla Stampa (§ 556). È gloria del giornale quotidiano a prezzo minimo, a diffusione universale fin nei più remoti villaggi, quella di avere avvicinato il sistema parlamentare al sistema antichissimo dell'agora e del fòro, rendendo possibile a tutti i cittadini la partecipazione alla vita politica. Macaulay salutava la tribuna istituita nel 1834 pei giornalisti, come « la quarta autorità del Regno », ed Erskine May ha scritto profondamente: « Nessuna circostanza nella storia d'Inghilterra, nemmeno la stessa riforma parlamentare, ha contribuito alla libertà ed al buon governo più che la libertà integrale dei resoconti delle Camere: e fra tutti i servizi che la stampa ha resi alle istituzioni libere, nessuno è più grande dell'arditezza con cui essa ha lottato contro l'antico privilegio parlamentare, lavorando per gl'interessi del popolo ».

§ 554. L'articolo 52, secondo il suo espresso tenore, si riferisce alle sole sedute delle *Camere*. Non sono pubbliche, pertanto, le adunanze degli Uffici in cui le Camere si divi-

dono (§ 580), nè quelle delle Commissioni ch'esse istituiscono; cosicchè nè vi sono ammessi estranei, anzi nemmeno gli stessi deputati o senatori che non ne facciano parte, nè se ne pubblicano ufficialmente i resoconti. Il che non è un male; Commissioni ed Uffici non facendo mai opera definitiva, bensì opera preliminare di preparazione tecnica per le discussioni pubbliche della rispettiva assemblea. Ad ogni modo, il segreto in cui si ravvolgono non è tale, che non trapeli al pubblico anche intorno alle discussioni e deliberazioni loro tutto quel che è necessario conoscerne: e ciò per sollecitudine e merito della libera stampa periodica.

Per la stessa considerazione che trattasi di adunanze *preparatorie*, sono segrete anche le riunioni dell'intera assemblea in Comitato generale, e se e quando il Regolamento interno istituisca siffatto sistema (§ 555 e ss.).

Fu così nella nostra Camera dal 1868 al 1872, mentre durò il sistema del Comitato privato, all'inglese.

Fu così nel nostro Senato fino al 1900 per la « Conferenza degli Uffici riuniti » a cui spettava autorizzare l'ammissione alla lettura pei disegni di legge d'iniziativa senatoria (§ 202); ed è così ancora pel « Comitato segreto » cui spetta deliberare sulle relazioni negative circa l'ammissione di nuovi senatori (art. 33), od eleggere le Commissioni speciali o sorteggiare gli Uffici quando il Senato abbia deciso che ciò non si faccia in seduta pubblica (§§ 555, 556).

### Sedute segrete.

§ 555. — Ma la stessa regola della pubblicità per le sedute delle Camere, non è senza eccezione; e cautamente lo Statuto prevede e legittima il caso in cui si riscontri opportuno di tenere adunanze segrete. Però, ad impedire troppo facili ostruzioni, non un solo membro, bensì *dieci* almeno, e per iscritto, debbono farne la domanda: sulla quale poi l'assemblea delibera immediatamente.

Invero, lo Statuto non dice che a domanda di dieci membri le Camere *debbono* deliberare in segreto, ma solo che esse *possono*; onde a buon dritto il Presidente della nostra assemblea elettiva dichiarava alli 4 maggio 1874 di non poter ammettere la interpretazione, sostenuta dal deputato Asproni, per cui la semplice domanda di 10 membri importi per sè stessa l'obbligo dell'adunanza segreta. Il Regolamento dell'assemblea elettiva non dà elemento alcuno per risolvere in modo autentico questo dubbio: ma lo risolve il regolamento dell'assemblea vitalizia, con l'articolo 70:

La domanda acciò il Senato si costituisca in Comitato segreto, la quale giusta il disposto dell'articolo 52 dello Statuto deve farsi da 10 senatori, sarà da essi fatta in iscritto e sottoscritta; i loro nomi si noteranno nel processo verbale.

*Il Senato decide* senza discussione, se consenta la domanda; consentendovi, stabilisce poi nel Comitato medesimo, se la deliberazione sull'oggetto in essa discusso, debba seguire in pubblico o no.

I Ministri del Re hanno il diritto di intervenire nel Comitato segreto.

Adunque la domanda, fatta e sottoscritta da dieci membri, è messa ai voti dell'assemblea per l'accettazione o il rigetto, senza che preceda alcuna discussione. Invero, il motivo per cui si chiede l'adunanza segreta, deve essere tale e di così evidente valore, da raccomandarsi per sè stesso alla valutazione altrui; mentre, se si ammettesse una discussione preliminare sui motivi, potrebbe essere tocca la sostanza della cosa, che è appunto ciò che si vuol sottrarre alla discussione pubblica. Bensì, accolta la domanda, rimane libero di decidere in segreto il ritorno alla seduta pubblica, sia per continuare la discussione, sia per votare pubblicamente le risoluzioni apparecchiate nel segreto dibattito.

La domanda dell'adunanza segreta può sortire anche dal Governo, benchè lo Statuto ne taccia e sembri quasi volerlo escludere: e ne fa fede il caso del 31 ottobre 1848 allorchè il Ministro Lamarmora chiese alla Camera di trattare in segreto un disegno di legge sull'avanzamento dell'esercito, domanda che del resto non fu accolta dall'assemblea.

La domanda, crediamo, può anche partire dal Presidente, qual naturale moderatore dei dibattiti. In un caso, ad ogni modo, è suo diritto esclusivo d'ordinarla, quando cioè, nell'esercizio del potere di polizia, egli fa sgombrare le tribune dal pubblico in caso di turbamento dell'ordine nelle tribune stesse o nell'aula (§ 551). Ma è chiaro, che in cotesto caso il segreto non viene già ricercato e disposto obiettivamente per la natura dell'oggetto che si discute, sibbene è una mera conseguenza della misura disciplinare e concerne subiettivamente i soli esclusi.

§ 556. — Poichè la pubblicità delle adunanze si ottiene con la presenza del pubblico, col processo verbale, con la stampa dei resoconti, con quella dei documenti, e col lasciar libera la riproduzione degli uni e degli altri ai giornali, segue che la seduta segreta consiste nel diniegare in tutti o in parte codesti varii mezzi di pubblicità.

La seduta segreta implica sempre e necessariamente la esclusione del pubblico.

Ma in ordine al processo verbale il Regolamento del Senato nel capoverso dell'articolo 42 determina:

Il Senato può ordinare che non si faccia processo verbale di un'adunanza segreta.

È analogamente quello della Camera :

Art. 142. — La Camera può deliberare che non vi sarà processo verbale nella sua seduta segreta.

Quando la Camera si forma in seduta segreta, l'estensore (*dei processi verbali*) si ritira, eccetto che la Camera non deliberi altrimenti.

È in ordine al resoconto ufficiale si ricordano le sedute senatorie del 16 aprile 1875 in cui fu discusso il titolo del nuovo codice penale relativo ai reati contro il buon costume e quelle del 1850 e del 1872 in cui fu discusso il Regolamento interno: le quali sedute furono segrete, ma vennero seguite, come al solito dalla pubblicazione del relativo resoconto ufficiale.

Anche può l'assemblea deliberare che non sia stampato e divulgato taluno dei documenti ch'essa richiede o riceve;

e ricordasi ad esempio il caso del 21 agosto 1849 quando il Presidente del Consiglio domandò ed ottenne non fossero stampati due documenti da lui depositati insieme al trattato di pace con l'Austria.

Infine, quanto alla libertà di stampa in relazione con le sedute segrete, l'articolo 10 dell'Editto sulla stampa determina:

...È pure vietata la pubblicazione delle discussioni e deliberazioni segrete del Senato e della Camera dei deputati, *a meno che se ne sia ottenuta dai rispettivi corpi la facoltà...*

La trasgressione del prescritto di questo articolo sarà punita con multa da lire 100 a 500, oltre la soppressione dello stampato.

Questo articolo dell'Editto sulla stampa, che è contemporaneo, quasi, alla pubblicazione dello Statuto, vale anche a chiarire autenticamente la portata del capoverso dell'articolo 52. Le assemblee, cioè, non soltanto possono, su domanda di dieci membri, *deliberare* in segreto, ma *discutere* e *deliberare*, cioè far luogo a dibattiti e a voti. È analogamente il citato articolo 70 del Regolamento senatorio riserba al Senato una ulteriore decisione in adunanza segreta, sul se debbasi *deliberare* in pubblico, dopo avere *discusso* in segreto.

\* § 557. — Molto raramente, ed in epoca ormai lontana, le nostre assemblee fecero uso della facoltà di tenere adunanze segrete. I motivi furono, talvolta quello di trattare liberamente di materie che in omaggio al buon costume non si possono discutere apertamente; tal'altra quello di affermare e tutelare visibilmente l'indipendenza delle Camere in ordine alle proprie prerogative od immunità; tale altra, infine, quello di discutere con le necessarie precauzioni qualche delicato problema politico. Tolti varî casi nel primo biennio della vita parlamentare, si rammenta solo un caso posteriore, nel 1850, in Senato per la discussione del regolamento interno, ed uno nella Camera il 19 febbraio 1851. E dopo la proclamazione del Regno d'Italia si ricorda, nella Camera, la seduta segreta del 16 dicembre 1862, in cui fu discussa la relazione Lamarmora sul

brigantaggio e deliberata un'inchiesta in proposito, e quella del 6 maggio 1863, in cui si discusse sopra i risultati dell'inchiesta medesima. Al Senato si ebbe un'adunanza segreta nel 1863 quando si discusse della perquisizione domiciliare al senatore Sant'Elia, un'altra nel 1875 quando si discusse di un titolo del Codice penale, altra nel 1872 per la discussione del Regolamento interno.

Vi era poi costantemente ogni anno, al Senato e alla Camera, un'adunanza segreta, che piuttosto diremo privata, ed era quella in cui i questori presentavano rispettivamente all'Assemblea il bilancio delle spese interne, e ne sostenevano la discussione (§ 646).

Ma per quanto riflette la Camera, è avvenuta in proposito recentissimamente una modificazione. Nella tornata del 12 dicembre 1907 la *Commissione permanente pel regolamento interno*, propose, tra altro, un articolo 96 bis, così concepito: « Il bilancio della Camera è discusso in seduta pubblica. È discusso in seduta segreta quando la Presidenza della Camera o dieci deputati lo domandano o quando si tratti di questioni riguardanti singole persone ». E la Camera approvò.

Vi fu chi dapprima sostenne non doversi accogliere questa modificazione, o almeno lasciare che la Camera fosse arbitra, come pel passato, di decidere volta per volta a quale metodo intendeva attenersi per la discussione del suo bilancio. E ciò perchè non era opportuno discutere pubblicamente o degli impiegati della Camera, o di tante altre piccole faccende interne che al pubblico non potevano punto interessare.

Ma prevalse poi il parere contrario, sia perchè, rendendo pubbliche le sedute, si toglievano gli inconvenienti gravi che si verificavano nelle sedute segrete (quali la tante volte deplorata confusione, l'indisciplina, le risate, gli urli, le proposte improvvisate), sia perchè simile riforma non implicava deroga all'articolo 142 del regolamento della Camera (or ora da noi trascritto al § 556), sia infine perchè il secondo comma lasciava aperta la via alla possibilità della seduta segreta ove fosse del caso.

\* § 558. — Finiremo con una osservazione. L'articolo 52, figurando sotto il titolo delle « disposizioni comuni alle due Camere » considera evidentemente le assemblee come corpi politici, ossia in quanto esercitano la funzione legislativa o quella di sindacato del Governo. Perciò esso non si riferisce al Senato in Alta Corte di giustizia, che pel capoverso dell'articolo 36 « non è corpo politico » (§ 377). Vale a dire che l'Alta Corte procede ai giudizi normalmente in udienze pubbliche, a tenore dell'articolo 72 dello Statuto; e dove poi sorga la convenienza di tenere un processo a porte chiuse, l'Alta Corte può bensì deliberare l'esclusione del pubblico, ma in tal caso non è necessaria la richiesta di dieci senatori, ma basta l'ordinanza motivata del Presidente, sia d'ufficio che sulla domanda del Pubblico Ministero, in analogia al disposto dell'articolo 268 del Codice di procedura penale (Cfr. § 373).

### Art. 53.

**Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali nè valide, se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente.**

#### SOMMARIO:

##### Il numero legale.

§ 559. Necessità di fissare un *minimum* indispensabile per la validità delle deliberazioni — § 560. Consuetudine inglese in proposito. — § 561. Stati Uniti, Francia, Belgio. Costituente piemontese. — § 562. Valore e senso dell'inciso « maggioranza assoluta ». — § 563. Contro la soverchia rigidità di questa prescrizione. — § 564. Disposizioni del Regolamento senatoriale in proposito. — § 565. Disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati. — \* § 566. Presunzione *juris tantum* del numero legale. Prove contrarie che la distruggono e conseguenze che ne derivano. — § 567. Disposizioni del Regolamento senatoriale in ordine alla constatazione della mancanza del numero legale. — § 568. Numero legale per le sedute e le deliberazioni degli Uffici e delle Commissioni speciali (*n*). — \* 569. Altra conseguenza che si ritrae da quest'articolo: Divieto dei voti per *procura*.

##### Il numero legale.

§ 559. — Per poco che un corpo collettivo conti un notevole numero di membri, è vano attendersi ch'essi possano trovarsi tutti costantemente presenti alle radunanze. Il difetto d'interesse in certe discussioni, il prolungarsi delle sessioni e delle sedute, la stanchezza, la grave età, l'assenza dal luogo del convegno, altre occupazioni, o per lo meno (quand'anche l'intervento fosse obbligatorio) le infermità e innumerevoli piccole cause diverse, fanno sì che ne manchi sempre una certa parte. Sui 508 membri della nostra Camera una sola volta si sono avuti 472 presenti, ed è stato il massimo, nel 5 marzo 1886; fu anche notevole a questo proposito la seduta del 16 giugno 1900, in cui ne risulta-

rono presenti 466. In Senato, poi, il massimo numero di presenti fu di 296, nell'adunanza del 3 giugno 1893, mentre i senatori ascendevano in totale alla cifra di 401.

Di qui la necessità di fissare il numero minimo di membri necessario per rendere legali e valide le sedute e le deliberazioni, cioè le discussioni ed i voti delle due Camere: altrimenti potrebbe avvenire che una infima maggioranza si trovi a discutere e deliberare sopra gravi interessi, e i voti presi con l'intervento di pochi si presenterebbero privi di forza morale, o potrebbero essere rovesciati dalla maggioranza sopravveniente. Questo è il « numero legale ».

§ 560. — In Inghilterra il numero legale dicesi *quorum* dalla prima parola della formola con cui anticamente si fissava la composizione di certi corpi giudiziari: *quorum aliquem vestrum N. N. unum esse volumus*.

Ma gl'inglesi non si preoccupano molto di avere presenti in folla i membri delle Camere, purchè tutti siano preventivamente informati di ciò che sta per trattarsi. La Magna Carta del 1215, nell'articolo 14 si indugiava a stabilire il modo di convocazione dei membri delle assemblee: *summoneri faciemus archiepiscopos, episcopos, abbates, comites et majores barones sigillatim per litteras Nostras, et praeterea faciemus summoneri in generali, per vicecomites et ballivos Nostros, omnes illos qui Nobis tenant in capite* — e aggiungeva precise disposizioni sul dì dell'adunanza e sul luogo, sulla preventiva comunicazione dell'ordine del giorno affinchè ciascun chiamato potesse risolversi a tempo a venire: *ad certum diem, scilicet ad terminum quadraginta dierum ad minus, et ad certum locum, et in omnibus litteri, illius summonitionis causam summonitionis exprimemus*; — ma sdegnava ogni fissazione di numero legale, dichiarando in ultimo: *et, sic facta summonitione, negotium ad diem assignatum procedat secundum consilium illorum qui praesentes fuerint, quantis non omnes summoniti venerint*. Non fu che molto più tardi, e per mera consuetudine, che si venne alla determinazione d'un *quorum*, il quale, del resto, è bassis-

simo. Infatti nella Camera dei Lordi, sopra un mezzo migliaio di componenti, basta la presenza di tre membri, in applicazione forse del vecchio adagio *tres faciunt collegium*; e solo dal 1889 se ne richiedono 30 per la validità delle votazioni: cosicchè nel 7 aprile 1854 una legge fu potuta approvare con 7 voti favorevoli e 5 contrari, e nel 25 agosto 1860 un'altra pure con 7 voti favorevoli e 6 contrari! Nella Camera dei Comuni, che al presente consta di 670 deputati, basta la presenza di 40, che nel 1833 fu poi ridotta a 20 per quelle prime ore di seduta in cui si trattano i *bills* privati e le petizioni. Ed è curioso vedere come fu stabilita l'usanza del *quorum* di 40. Nel 5 gennaio 1640 lo Speaker, montando al seggio presidenziale nell'ora prefissa, trovò la sala vuota: egli allora dichiarò di attendere, per aprire l'adunanza, che si presentassero « almeno 40 deputati » e così si trovò stabilito il precedente che tutt'ora continua.

E — cosa non meno singolare — bisognò passassero altri novant'anni prima che si notasse, che dal momento in cui l'assemblea può non essere in numero *all'inizio* della seduta, essa può dunque cessare d'essere in numero anche *nel corso* d'una seduta regolarmente aperta: e quindi, allo stesso modo che non può iniziarsi, deve pure essere sciolta non appena la cessazione del numero legale si verifichi ufficialmente. Infatti, fu solo il 26 aprile 1729, che uno Speaker sciolse per la prima volta l'adunanza, constatando che i presenti non erano più in numero di 40 almeno.

Cosicchè presentemente in Inghilterra l'uso è di non aprire la seduta, se non assiste il necessario numero di membri; ma aperta l'adunanza, essa continua senza tener calcolo delle eventuali oscillazioni al di sotto del *quorum*. Se però un membro chiama l'attenzione del Presidente sulla insufficienza del numero dei presenti, la verifica del *quorum* è d'obbligo, e nel caso che risulti mancare, la seduta deve essere sciolta.

§ 561. — Gli Stati Uniti non seguirono in ciò la madre patria, e nella Costituzione federale del 1797 determinarono

il *quorum* di ciascuna Camera nella « maggioranza » dei rispettivi componenti: perciocchè la maggioranza è quel numero *minimo*, il quale più si accosta all'intero inafferrabile.

In Francia dal 1789 al 1795 il numero legale per la validità delle adunanze fu stabilito nella cifra fissa di 200 sopra un numero di deputati che era di ben 1145 nella prima costituente, e poscia, dopo il 1791, di 745. Con la Costituzione dell'anno III fu ancora di 200 pel Consiglio dei Cinquecento, ma della metà più uno per quello degli Anziani. Con l'anno VIII (1799) ascese a due terzi dei membri per tutti, senza eccezione, i corpi deliberanti. La Carta del 1814 scrisse all'articolo 18:

Toute loi doit être discutée et votée librement par la *majorité* de chacune des deux Chambres:

e quest'articolo rimase immutato col numero 16 nella Costituzione del 1830.

La Costituzione belga (1831) nell'articolo 38 distingue il numero legale per la validità delle sedute, da quello per la validità delle deliberazioni; e richiede pel primo caso la « maggioranza dei membri », pel secondo « la maggioranza assoluta dei voti ».

Questi esempi seguì il costituente piemontese con l'articolo 53, del quale per altro non trovasi traccia nei verbali del Consiglio di conferenza.

§ 562. — L'articolo 53 distingue, e giustamente, fra le sedute e le deliberazioni, cioè fra le discussioni ed i voti. Invero, l'esistenza o la mancanza del numero legale nell'un caso, non comprende necessariamente anche l'altro, e perciò sono due fatti indipendenti. Come un membro può partecipare ad una votazione senza che abbia assistito al dibattito, così può pure assistere alla seduta senza prendere parte al voto.

Messa però questa distinzione, lo Statuto richiede la *presenza*, alle sedute, e rispettivamente il *concorso*, nei voti, dell'identico numero legale, cioè la « maggioranza assoluta ».

La « maggioranza » di un corpo è costituita da quel numero che, raddoppiato, *supera* il numero totale dei componenti. Non occorre quindi che sia della metà *più uno*, ma basta che sia *più della metà*, quand'anche il dippiù non uguagli una unità intera: così, in un corpo di 11 persone la maggioranza è di 6, cioè del numero intiero immediatamente superiore alla metà  $5\frac{1}{2}$ .

Ma il nostro testo adopera l'espressione maggioranza « assoluta ». Quale è dunque il valore e il senso di codesta qualifica?

« Maggioranza assoluta » è contrapposto di « maggioranza relativa » e si applicano propriamente al caso di elezioni. Quella, significa un numero di voti superiore alla metà dei votanti, è la « maggioranza » nel senso vero e proprio; questa, un numero di voti superiore al numero riportato dagli altri concorrenti, è una semplice pluralità. Supposto, ad esempio, che cento persone abbiano ad eleggersi un presidente, e che vi siano tre candidati, di cui l'uno riporta 45 voti, l'altro 38 e il terzo 17: se l'elezione deve essere fatta a maggioranza *assoluta*, nessuno è eletto, perchè sarebbero stati necessari almeno 51 voti, mentre il più favorito ne ha soli 45: se invece deve essere fatta a maggioranza *relativa*, colui che ne ha riportati 45 è eletto, perchè ha riportato più voti relativamente a ciascuno degli altri candidati.

Ma all'infuori del caso di elezioni, codesto concetto non trova alcun luogo, e quindi è improprio il parlare di maggioranza « assoluta » a proposito della fissazione del numero legale. Basta allora il prescrivere semplicemente « la maggioranza ». Così infatti si regolarono le due costituzioni francesi del 1814 e del 1830, e quella belga opportunamente distinse, richiedendo la « maggioranza assoluta » *dei voti* per le deliberazioni, la « maggioranza » *dei membri* per la validità delle sedute.

Pertanto, il costituente piemontese adoperò qui una mera espressione inesatta. Esso volle semplicemente prescrivere, che essendo oggi la Camera composta di 508 membri, per la validità delle sedute e per quella delle deliberazioni

è necessaria la presenza e il concorso di almeno 255 deputati; cioè più della metà dei membri che la legge assegna alla Camera, e che in Senato il numero legale dev'essere parimenti stabilito nella cifra immediatamente superiore a quella della metà dei senatori nell'esercizio delle loro funzioni.

§ 563. — L'esperienza però fece avvertire ben presto, che il numero legale prefisso dallo Statuto è eccessivamente alto; e in certi periodi inevitabili di discussioni stanche, e nelle stagioni poco propizie, esso avrebbe per conseguenza di mandar deserte non poche sedute. Inoltre, se un numero legale così elevato è una guarentigia per la maggioranza, inquantochè impedisce che i meno operino validamente da soli, in certi casi estremi è anche un pericolo: quando cioè un forte numero di oppositori si allontanano deliberatamente dall'aula, lasciando gli altri nella materiale impossibilità di raggiungere il *quorum*. Queste diserzioni in massa, senza dubbio, dal punto di vista giuridico sono altamente riprovevoli, perchè le opposizioni hanno il dritto di parlare e di votar contro, ma non di impedire che la maggioranza lavori e decida: ma dal punto di vista politico rappresentano anch'esse un'arma estrema, come il rigetto del bilancio (§ 206) il diniego, di convalidazione dei senatori nominati dal Re (§ 626), onde spetta alla coscienza pubblica di giudicare inappellabilmente coloro che vi si abbandonano. Frequenti sono gli esempi di astensioni in massa nell'Austria e nell'Ungheria; nè mancarono anche in Inghilterra, in Francia e nel Belgio: nella nostra Camera ne avemmo due casi, il 29 maggio 1896 e il 3 aprile 1900.

Nacque dunque contemporaneamente allo Statuto, si può dire, la necessità di rendere meno rigide le prescrizioni dell'articolo 53: e se non ebbero alcun seguito le proposte Crispi e Petruccelli del 1864 per modificarlo apertamente, la necessità delle cose lo ha indirettamente quasi abrogato.

Vediamo infatti quale è l'interpretazione sua nel regolamento del Senato e poscia in quello della Camera.

§ 564. — Fermo il principio che ogni membro del Parlamento ha l'obbligo *morale* di assistere a tutte le adunanze, nel Senato nostro, per il dovuto riguardo alla gravità di molti senatori, è riconosciuto il diritto di assentarsi per malattia: e così pure è riconosciuto che il dovere attendere ad altro pubblico servizio, costituisce un legale motivo di scusa. Ora, in questi due casi richiedesi al senatore ch'egli dia semplice *avviso* della sua assenza al Presidente, senza che per altro vi sia alcuna sanzione per rendere effettivo neanche quest'obbligo. Anzi è consentita l'assenza ancorchè senza giusta causa per tre sedute consecutive, quando pure non se ne dia notizia. Ma se l'assenza deve prolungarsi, è necessario (benchè anche qui senza sanzione) che si chieda un *congedo* al Senato. Ecco in proposito gli articoli del regolamento:

Art. 105. — Tranne i casi di malattia o di assenza dalla sede del Parlamento per ragioni di pubblico servizio, nessun senatore può mancare alla tornata senza averne dato *avviso* al Presidente, o, se l'assenza debba oltrepassare tre sedute consecutive, senza aver chiesto un *congedo* al Senato.

Art. 106. — Le *domande di congedo* debbono farsi per iscritto ed essere dirette al Presidente; il Senato, da lui consultato, delibera per alzata e seduta. Non si concede congedo per un termine che oltrepassi *un mese*, ma il congedo può rinnovarsi finchè persistono le cause per le quali è stato concesso.

Si terrà *dalla Segreteria* un registro di tutti i *congedi* conceduti dal Senato, nonchè di tutte *le assenze*.

Ora, nel determinare il numero legale, si escludono dal novero dei membri del Senato non solamente i senatori la cui nomina non sia stata ancora convalidata e quelli che non hanno ancora prestato giuramento — il che è giusto, a termini dello stesso Statuto (§ 626) — ma anche quelli che si trovano in congedo, e persino quelli che sieno « notoriamente impediti per causa indipendente dalla loro volontà ». Ciò desumesi dall'articolo 44 del regolamento senatorio, onde rammentasi la seduta 19 agosto 1867 in cui non intervennero che 13 senatori (ma è doveroso aggiungere che si è data unicamente lettura del R. decreto di proroga della Sessione) e non è infrequente il caso di sedute e deliberazioni valide con la presenza di una sessantina di membri.

§ 565. — Anche per la Camera vale il principio dell'obbligo *morale* di assistere a tutte le adunanze; cosicchè il deputato che non può intervenire, ha l'obbligo, pur esso senza sanzione, di chiedere un congedo. Non è però limitata, come nell'assemblea vitalizia, la durata massima di esso, nè v'è obbligo di richiesta scritta, onde si potè introdurre l'uso che il Presidente accordasse congedi d'autorità o su semplici domande verbali di altri colleghi. Fino al 1900 i congedi erano soggetti singolarmente al voto della Camera; ma poichè nell'agitata sessione 1899-1900 l'opposizione estrema si era appigliata, fra gli altri mezzi d'ostruzione, anche a quello di chiedere la votazione per appello nominale sopra ogni domanda, si stabilì allora che per norma i congedi s'intendono accordati ove non sorgano obiezioni, e sorgendo esse, il voto deve aver luogo per alzata e seduta senza discutere.

Ora, anche nella Camera, e fin dal 1863, i deputati in congedo non sono computati per determinare il numero legale, sebbene vi si tornino a comprendere (come anche in Senato) coloro che si presentano prima della fine dell'ottenuto congedo. Ecco perchè nel 1900 fu stabilito che i congedi accordati non possono mai superare il quinto del numero totale degli eletti. L'articolo 37 del regolamento dispone in proposito:

I deputati non possono assentarsi senza ottenere un *congedo*; sarà sempre affissa *nella sala* una *nota* dei congedi.

I congedi s'intendono accordati se non sorge opposizione al loro annunzio che di giorno in giorno ne darà alla Camera il Presidente in principio di seduta. Nel caso d'opposizione, la Camera voterà per alzata e seduta senza discussione.

I congedi non potranno mai superare il quinto del numero totale dei deputati eletti.

Inoltre, fin dai primi anni del Parlamento subalpino, allo scopo di determinare il *quorum*, dal numero totale dei seggi si sottrae quello dei colleghi vacanti: i deputati eletti in più colleghi si computano una volta sola: non si computano quelli che non hanno ancora prestato giuramento. Poi, dal 1868, non si computano nemmeno quelli assenti

per incarico avuto dalla Camera; anzi erasi stabilita la pratica di escludere anche quelli assenti per incarico governativo, ma nella seduta del 3 marzo 1900 codesta pratica, riprovata dagli oratori dell'opposizione, venne dal Presidente stesso confessata illegale. Con tutti questi mezzi, il numero legale viene ridotto notevolmente; e si ricorda la seduta del 18 giugno 1873 in cui bastarono alla legalità soli 176 deputati!

Così dunque, la pratica nostra è di calcolare il numero legale non sul numero dei componenti di diritto come prescrive lo Statuto, ma su quello dei membri di fatto o capaci realmente ad esercitare l'ufficio. Il che porta molta influenza sulle votazioni. Invero, dovendo essa farsi a maggioranza, come prescrive l'articolo 54 dello Statuto, nella Camera sarebbero necessari per l'approvazione d'ogni proposta almeno 255 votanti e 128 voti favorevoli; e analogamente in Senato. Ma riducendosi come abbiamo visto il numero legale per la validità delle adunanze e delle deliberazioni, si viene a ridurre anche quello dei voti necessari all'approvazione delle proposte; cosicchè in certi giorni basterebbero al Senato 35 o 40 voti per l'approvazione di una legge, e nella ricordata adunanza della Camera con 176 presenti e votanti sarebbero bastati 89 voti.

\* § 566. — Allo scopo di evitare al più possibile la nullità delle adunanze, mentre nei primi tempi del Parlamento subalpino si seguiva la regola inglese di non incominciare la seduta se non dopo constatata la presenza del *quorum*, oggi vale presso di noi la regola che il numero legale si presume sempre, fino a prova in contrario.

La seduta quindi può essere aperta, e si può discutere e deliberare sopra qualsiasi argomento, sino a che non si venga a constatare ufficialmente che il numero legale fa difetto. La constatazione può seguire per tre vie:

a) o per dichiarazione del Presidente di propria iniziativa; il che, ben si comprende, egli non farà se non quando manchi ogni speranza che altri sopraggiungano, e si debba non solo discutere ma anche procedere ad un voto formale;

b) o per mezzo di una votazione formale, da cui risulta che la Camera non è in numero;

c) o infine per domanda della stessa assemblea.

In tutti questi casi, la conseguenza necessaria è, che la seduta deve aver termine: essa quindi viene rinviata, nel Senato, al giorno seguente; nella Camera al giorno seguente od anche ad altra ora dello stesso giorno. Comunque sia, debbonsi tener presenti due cose.

In primo luogo, tutto ciò che l'assemblea si trova di aver già fatto sino alla constatazione della mancanza del *quorum*, rimane come rato e valido, per la regola che il numero legale si presume sempre, e se manca in un istante, nessuno può dire che abbia mancato anche prima. Solo un contatore automatico potrebbe accertare minuto per minuto la reale composizione dell'assemblea: e ancora, quando esistesse, renderebbe pressochè impossibile il regolare funzionamento delle Camere!

In secondo luogo, e per lo stesso motivo, la seduta consecutiva si presume essere sempre in numero legale: ma questo principio per altro venne introdotto nella nostra Camera soltanto nel 1900, mentre prima vigeva l'uso che al riaprirsi della nuova seduta si dovesse ripetere innanzi tutto l'esperimento per la constatazione del numero.

§ 567. — Quanto alla richiesta di constatazione, ricordata alla lettera c) del precedente paragrafo, il regolamento senatorio dispone:

Art. 44. — Terminate le comunicazioni di cui all'articolo precedente (*processo verbale, messaggi, lettere, indirizzi, petizioni, omaggi d'opere*), se risulterà al *Presidente* o si farà osservare da *alcuno dei senatori*, che il Senato non è in numero legale per deliberare, si procederà all'*appello nominale*, e si iscriveranno nel processo verbale e si manderanno ad inserire nel giornale ufficiale i nomi degli assenti senza congedo o non notoriamente impediti per causa indipendente dalla loro volontà.

Così potrà farsi ancora ogni qualvolta prima che l'adunanza sia stata sciolta dal *Presidente*, venga ad osservarsi che essa non è più in numero legale per deliberare.

Trattandosi di affari interni basterà la maggioranza dei presenti, sia che ciò avvenga in conferenza privata, sia che si faccia in seduta pubblica.

E il regolamento della Camera, dopo le modificazioni introdottevi nel 1900 in seguito alle dolorose esperienze dell'ostruzionismo (§ 762):

Art. 35. — La Presidenza non è obbligata a verificare se la Camera sia o no in numero legale per deliberare, se non quando ciò sia chiesto da *dieci* deputati, e la Camera sia per procedere a qualche votazione *per alzata e seduta o per divisione*.

*Non potrà essere chiesta* la verifica del numero legale prima dell'approvazione del processo verbale, nè in occasione di votazioni che si debbano fare per alzata e seduta per espressa disposizione del regolamento (articoli 32, 37, 40, 41, 80, 82, 85, 91, 98).

Art. 36. — *Per verificare* se la Camera è in numero legale, il Presidente ordina la *chiamata*; i nomi degli assenti che non sieno in congedo regolare saranno iscritti nel giornale ufficiale.

I deputati che non hanno ancora prestato *giuramento* o che sono in congedo ovvero sono assenti per *incarico avuto dalla Camera*, non saranno computati per fissare il numero legale.

*Se la Camera non è in numero*, il Presidente *potrà rinviare* la seduta ad altra ora dello stesso giorno con un intervallo di tempo non minore di un'ora, oppure *scioglierla*, e in quest'ultimo caso la Camera s'intende convocata senz'altro per il prossimo giorno *non festivo* all'ora medesima del giorno prima, oppure anche pel giorno *festivo* quando la Camera abbia già prima deliberato di tenere seduta.

La mancanza del numero legale in una seduta, *non determina alcuna presunzione* di mancanza del numero legale nella seduta successiva o dopo a ripresa della seduta ai termini del precedente comma.

Art. 99. — .... I firmatari d'una domanda di appello nominale o di scrutinio segreto, così come i *richiedenti la verifica del numero legale*, saranno sempre ritenuti come *presenti* alla votazione o alla *chiamata*, agli effetti del numero legale, *ancorchè non rispondano all'appello*.

Adunque la domanda di constatazione in Senato può essere fatta anche da un solo senatore e in ogni tempo, e adduce *de jure* la verifica. Nella Camera deve essere chiesta da almeno dieci deputati, o per iscritto, o anche a voce ma in guisa che si accertino i nomi dei proponenti; ma dopo le modificazioni del 1900 non può aver luogo nè appena si apre la seduta (cioè prima della lettura del verbale), nè quando non si tratti di votare ma solo di discutere; e ancora, non può essere chiesta nè in occasione di un voto per appello nominale o a scrutinio segreto, perchè allora il voto stesso giova a constatare il numero legale senza necessità di inutile duplicazione, nè in occasione di un voto che debba necessariamente seguire con votazione

sommaria, perchè in tal caso verrebbe a frustrare la disposizione regolamentare, che chiede appunto, a risparmio di tempo, la votazione sommaria e non formale. Così resta in gran parte evitato il facile abuso di chiedere ripetute constatazioni per far perdere tempo alla Camera: ed anche nel caso d'effettiva mancanza di numero legale rimane procrastinata alquanto la dichiarazione ufficiale di essa, e il forzato rinvio ad altro giorno.

La verifica si fa mediante la chiama, la quale consta dell'appello e poscia del contrappello come fu affermato nella Camera il 17 febbraio 1885; ma naturalmente non è necessario compiere tutta l'operazione quando già nel corso di essa risulti esistere il numero legale. I nomi degli assenti senza motivo legittimo sono inseriti nella *Gazzetta Ufficiale*, e poi deputati anche nel resoconto telegrafico (§ 552), ed è questa l'unica sanzione per chiamare al sindacato dell'opinione pubblica i rappresentanti che trascurano il proprio dovere od obbligano a forzati scioperi il Parlamento.

§ 568. — Notisi che il numero legale è determinato dallo Statuto per le sedute e deliberazioni delle Camere.

Quindi nulla vieta, ed è in potestà di ciascuna assemblea, per virtù del potere di cui all'articolo 61 dello Statuto, di fissare con altro criterio più basso il numero legale per le sedute e per le deliberazioni, quando trattasi degli Uffici e delle Commissioni interne. Nel § 580 vedremo infatti, che il *quorum* per gli Uffici della Camera è di 9 deputati, e nel § 629 vedremo che quello della Giunta delle Elezioni è di 8. In Senato poi basta qualunque numero di presenti per le deliberazioni interne, giusto l'ultimo capoverso dell'articolo 44 del regolamento. Nè la constatata mancanza del numero legale nell'assemblea impedisce che si possano immediatamente radunare gli Uffici, ad onta del precedente contrario che fu seguito dal Presidente della nostra Camera il 23 aprile 1884, e che rimase isolato <sup>(1)</sup>.

\* (1) Così pure l'articolo 53 non è applicabile al Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, perchè in tal corpo non è una Camera, non è « corpo po-

\* § 569. — L'articolo 53, richiedendo per la validità delle deliberazioni la *presenza* della maggioranza dei membri, viene implicitamente a proibire i voti per delegazione o per procura. Infatti, se questi fossero consentiti, potrebbe giungersi anche all'estrema ipotesi che i presenti fossero in numero ristrettissimo, pur avendo procura dalla maggioranza dei membri dell'assemblea; ora, in questo caso si potrebbero bensì raccogliere *voti* in numero eguale od anche superiore alla maggioranza assoluta, ma non si avrebbero *presenti* tutti i membri che quest'articolo 53 richiede e prescrive.

Ciò ha tanto maggior valore pel Senato, inquantochè per quel che concerne i membri della Camera elettiva il voto per procura si trova già proibito implicitamente dall'articolo 41 dello Statuto.

Al qual proposito rimandiamo anche al § 663.

litico » (§ 377). E noi vedemmo, in qual modo e con qual diverso criterio, si determina quivi il numero legale (§ 373).

In altri paesi poi non sono infrequenti le disposizioni che richiedono un numero legale più elevato -- per esempio i due terzi o anche i tre quarti dei membri -- allorchè trattasi di prendere deliberazioni di straordinaria importanza: ma di ciò non v'ha esempio nel nostro ordinamento politico.

**Art. 54.**

**Le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggioranza dei voti.**

## SOMMARIO.

**Maggioranza necessaria per le deliberazioni.**

§ 570. Fondamento razionale del principio sancito nell'articolo 54. — § 571. Differenza tra l'articolo 54 del nostro Statuto e l'articolo corrispondente dello Statuto belga da cui pure è tratto. — § 572. Determinazione della frase « maggioranza dei voti ». — § 573. *Quid* nel caso di « parità di voti ». — § 574. Limite alla regola generale del « rigetto delle proposte » nel caso di parità di voti. — § 575. Eccezioni alla rigidità del principio sancito nell'articolo 54. Ragione delle medesime.

**Maggioranza necessaria per le deliberazioni.**

§ 570. — Pretendere che un corpo deliberante prenda le sue risoluzioni sempre all'unanimità, equivarrebbe condannarlo all'inerzia; perciocchè ovunque si tratta di scegliere fra due diverse alternative, è impossibile che tutti la pensino identicamente. Nella Dieta di Polonia ogni membro aveva il *liberum veto*, cioè bastava da solo a impedire la deliberazione a tutti gli altri; ma questa potestà eccessiva, anzi rivoluzionaria, riconosciuta dalle leggi alle minoranze ed ai singoli, adduceva in pratica le più terribili pressioni sui dissenzienti e perfino l'assassinio acciocchè l'unanimità si facesse, onde fu una delle maggiori cause dell'anarchia che travolse l'esistenza stessa di quello Stato. I singoli e le minoranze debbono avere il diritto di discutere e di partecipare ai voti, ma non possono aver quello di impedire le risoluzioni, altrimenti i meno finirebbero con l'imporsi ai più, e la vita pubblica si svolgerebbe fra im-

provvisi arresti e violenti sommosse, in una serie di lotte continue.

Non potendosi dunque pretendere l'unanimità, è forza appagarsi del numero che più le si avvicina o che meno se ne discosta: e però nelle risoluzioni d'ogni corpo deliberante deve prevalere la maggioranza, ossia quel numero di voti, che, raddoppiato, superi comunque il numero totale dei voti legalmente espressi. Su tre membri, prevarranno i due che sieno concordi contro il terzo dissenziente; sopra undici basteranno sei, perchè il numero 6 supera (quantunque di meno di una intera unità, il numero  $5\frac{1}{2}$  che è la metà di 11.

Tale è il giusto principio che si stabilisce per le Camere in quest'articolo 54. Diguisachè, per effetto dell'articolo precedente, una deliberazione non si può validamente prendere se non è presente la maggioranza dei membri della assemblea; per effetto di questo, non è valida, se non risulta dalla maggioranza di coloro che vi prendono parte. Se non esistesse il primo limite, una risoluzione potrebbe essere presa bensì all'unanimità, ma da un'infima minoranza; se non esistesse il secondo, una risoluzione sarebbe presa bensì dalla maggioranza, ma non potrebbe essere presa validamente che a voti unanimi. Il concorso dei due limiti assicura ad un tempo il funzionamento delle assemblee ed il rispetto all'opinione del maggior numero.

— Di quest'articolo non si trova alcuna traccia nelle costituzioni francesi del 1814 e del 1830; ma in quella belga leggesi come prima parte dell'articolo 38:

Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sans ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations.

Ed è senza dubbio alla costituzione belga che s'ispirò il costituente piemontese, quantunque i verbali del Consiglio di Conferenza sieno affatto muti sull'articolo 54.

§ 571. — Senonchè la costituzione belga, come abbiamo visto, distingue fra le *deliberazioni* e le *elezioni*: prescrivendo

per quelle la « maggioranza assoluta », rimettendosi per queste ai regolamenti delle Camere, ossia consentendo in ipotesi anche la maggioranza relativa.

Il nostro Statuto non credette di scendere a codesta distinzione, e si limitò a disciplinare il solo caso delle *deliberazioni*, richiedendo per esse la « maggioranza ». Ma non per questo può dirsi, che abbia aperto l'adito a dubbii. Perciocchè quando trattasi di prendere deliberazioni, la « maggioranza » a ciò necessaria non può che essere quella *assoluta*, ossia « più della metà », se anche il testo legislativo nol dice. La risoluzione infatti consta sempre di un dilemma: accettare o respingere; quindi da una parte i *si*, dall'altra i *no*, e non possono prevalere se non quelli che risultano in numero *superiore al doppio* degli altri. Se anche si trattasse di decidere un punto pel quale sono proposte più di due soluzioni, queste ultime non si mettono e non si possono mettere ai voti tutte insieme, ma sempre separatamente, in guisa che per ogni singola proposta si tratta in ogni caso di vedere quanti l'appoggiano e quanti la rigettano. Supponiamo che si debba stabilire in bilancio la cifra per un determinato servizio, e che vi sieno tre proposte, l'una per 100, l'altra per 200, l'altra per 50: se fossero messe ai voti tutte insieme, la libertà dei votanti risulterebbe coartata, perchè molti di coloro che sono favorevoli alla cifra più alta, non avrebbero più il mezzo di pronunziarsi per la cifra media quando la più alta non fosse stata accettata, e così pure molti di coloro favorevoli alla cifra più bassa, quando questa non risultasse accolta. Ecco perchè non è possibile votare che separatamente sulle tre cifre: e quindi in ogni caso la deliberazione spetta alla maggioranza *assoluta*. L'articolo 66 del regolamento senatorio, ha infatti completata questa disposizione dell'articolo 54 prescrivendo la maggioranza *assoluta*.

Diversa è l'ipotesi delle elezioni, dove per ciascun ufficio da coprire si vota contemporaneamente per tutti i candidati, qualunque sia il loro numero: cosicchè sorge allora la possibilità di seguire o il criterio della maggioranza assoluta (con l'eventuale ballottaggio), o quello della

maggioranza relativa, o anche il più giusto criterio della proporzionalità, e quindi la legge deve dichiarare espressamente quale è il metodo da applicarsi. Ma il fatto che lo Statuto non abbia fatto distinzione come nel Belgio, non può certo avere la conseguenza che anche per le elezioni parlamentari sia indispensabile il metodo della maggioranza *assoluta*: invece, la conseguenza è che in materia di elezioni le assemblee rimangono giuridicamente libere di fissare coi loro regolamenti il criterio che stimano preferibile; e noi vedremo all'articolo 63 quali sono le disposizioni in proposito.

§ 572. — Si noti poi la frase « maggioranza *dei voti* ». Essa determina che la maggioranza non devesi fissare nè in base al numero dei presenti, nè in base a quello dei votanti, ma in base a quello dei suffragi.

Infatti, nel nostro Parlamento non è obbligatorio che tutti i presenti prendano parte alle votazioni, com'era invece nel Senato Romano, e com'è in Inghilterra, in Belgio, e in parecchi altri paesi. Presso di noi è consuetudine che non voti giammai colui che presiede l'adunanza, che non votino i Ministri e Sottosegretari di Stato nelle questioni di prerogative parlamentari e nelle elezioni interne delle assemblee, che non votino coloro i quali sieno direttamente interessati nell'argomento di cui trattasi: inoltre l'astensione è riconosciuta come un diritto assoluto di ciascuno in ogni questione, senza che debba darsene ragione a chicchessia. Ora, poichè l'astenersi vuol dire in realtà non votare nè a favore nè contro, e non è quindi un « voto », ragionante è che degli astenuti non debbasi tener calcolo nel fissare il numero su cui devesi determinare la maggioranza.

Dunque, non il numero dei presenti; ma nemmeno quello dei votanti, perciocchè non è detto che tutti i votanti esprimano voti validi e assegnabili.

Non rimane perciò, che determinare la maggioranza sulla cifra dei *voti*, e s'intende voti validi. Ma nel § 575 vedremo come sia stato modificato in pratica il principio stabilito da quest'articolo.

§ 573. — Conseguenza del principio medesimo è che se i voti si trovano divisi in due parti perfettamente uguali, la proposta su cui è avvenuta la votazione deve intendersi respinta. Infatti, le deliberazioni si debbono prendere a *maggioranza*, e in quel caso non si trova una *maggioranza*, nè vi è quindi approvazione. Il regolamento del nostro Senato prescrive quindi nell'articolo 66:

Ogni deliberazione del Senato è presa a *maggioranza assoluta* dei votanti; in caso di *parità*, la proposta s'intende non approvata...

E nella Camera nostra vige la stessa norma, benchè il regolamento non ne faccia motto.

Non è però così in tutti i Parlamenti. Nella Svezia, il Presidente, prima che incominci lo scrutinio, pone in disparte una scheda: e se lo scrutinio dà luogo a *parità*, apre quella scheda per determinare con essa la *maggioranza favorevole* o *contraria*; se invece lo scrutinio dà per sè stesso un risultato, quella scheda è distrutta come superflua. Ma, a prescindere che la scheda tenuta in disparte potrebbe poi riscontrarsi non assegnabile, e quindi incapace a dirimere la *parità*, potrebbe darsi questo caso: sieno 27 schede, di cui 14 *sì* e 13 *no*; la proposta è approvata, e la ventottesima scheda viene distrutta senza leggerla; se nonchè, essa potrebbe contenere un *no*, ed allora si sarebbe approvata una proposta, alla quale in realtà mancherebbe la *maggioranza*. In varî Stati dell'America meridionale quando si trova la *parità* si ripete la votazione, o subito o nella seduta seguente; ma nemmeno questa soluzione è accettabile, perchè si fonda sulla ipotesi che non sia avvenuta una votazione, mentre in fatto essa è avvenuta, ed è principio d'ordine pubblico che le votazioni non si debbano mai rinnovare. In Inghilterra poi, nel caso di *parità*, e solo in questo caso, deve votare il Presidente dell'assemblea, il quale pertanto rimane arbitro dell'approvazione o del rigetto. Ma come deve essere terribile la responsabilità di un uomo in tali circostanze! Due secoli or sono, uno *Speaker*, chiamato dall'obbligo del suo ufficio a dirimere la *parità*, non potè che mormorare disorientato:

« io voto *no*, cioè no, voto *sì*! » Nel 1805, riscontratasi parità sulla proposta di mettere in accusa Lord Malville, il Presidente rimase lunga pezza senza poter parlare, tanto era turbato: dopo dieci minuti d'angoscia, pallido e commosso pronunziò finalmente il *sì* che suonava condanna, e dicesi che per quel *sì* morisse il secondo Pitt indi a pochi mesi. Ma nel 1861, essendosi riscontrata ancora la parità al passaggio definitivo del *bill* sulla Cassa ecclesiastica lo *Speaker* pronunziava le seguenti parole memorabili: « Nelle fasi precedenti del *bill*, io avrei votato pel *sì*, per dar modo alla Camera di continuare a discuterlo con ogni larghezza; ma al punto in cui siamo arrivati, io non voglio prendere sopra di me la responsabilità di decidere una questione sulla quale l'opinione della Camera è divisa: io voto, dunque, *no*; in modo da lasciare questa quistione in sospeso, per non pregiudicare una ulteriore presa in considerazione ». Le quali parole fanno fede, a un tempo, che troppo è pericoloso di affidare decisioni politiche a un Presidente il quale dev'essere e parere estraneo alle parti politiche, e che in caso di parità la prudenza, d'accordo con la logica, suggerisce di ritenere il rigetto. Quando la bilancia pende incerta fra coloro che intendono innovare e coloro che preferiscono lasciare le cose come si trovano, il meglio è che prevalgono questi ultimi: perciocchè, non innovando subito, è piccolo il danno di continuare ancora per qualche tempo nelle *conditiones juris* già antiche, e rimane sempre aperto l'adito a ritentare la prova appena le nuove idee guadagnino qualche altro piccolo passo; mentre al contrario, innovando subito, si sconvolgono le condizioni esistenti senza la morale certezza che la novità sia per incontrare un ampio appoggio nell'opinione pubblica.

Questa regola però vale per le risoluzioni o deliberazioni; mentre per le elezioni il rinvio a tempo indeterminato non sarebbe possibile, trattandosi di coprire posti ed uffici che già sono vacanti, o che debbono immediatamente funzionare. Quindi per le elezioni la regola deve essere diversa: per esempio ripeterle, ed a nuova parità dichiarare eletto il più anziano.

§ 574. — Senonchè a prescindere dal caso delle elezioni, la regola del rigetto delle proposte in caso di parità, per le considerazioni stesse che la suffragano, non si potrebbe estendere senza inconvenienti fuori del campo proprio delle funzioni *politiche* delle Camere. Se trattasi d'un progetto di legge, d'una mozione, d'un ordine del giorno di fiducia nel Gabinetto, è logico e prudente che la parità implichi mantenimento dell'attuale stato di cose; ma quando invece l'assemblea è chiamata a decidere sopra un punto che importi conseguenze *giuridiche* pei terzi, il caso di parità non si può allora intendere come rigetto, senza offendere il diritto dei terzi medesimi. In questi casi perciò prevale il principio, che la parità s'interpreta nel senso più favorevole alla persona di cui trattasi. *In dubiis, pro libertate.*

Di ciò abbiamo un'applicazione nella Camera ed una nel Senato.

Il regolamento della Camera, trattando della verifica-zione dei poteri, determina:

Art. 21. — Perchè una elezione venga annullata per vizio delle operazioni elettorali, bisogna che sia presentata protesta alla Camera, e che sia pronunciato su di questa giudizio *favorevole*.

Art. 25. — Le conclusioni della Giunta sono prese a maggioranza di voti. In caso di parità, si riterranno per la convalidazione.

Ed è a deplorare che il Regolamento stesso non abbia prescritto che anche la Camera, procedendo alla votazione sulle conclusioni della Giunta, debba tenere in quel caso l'identica regola.

Quanto al Senato, vedemmo (art. 36) che, sedendo esso come Alta Corte, la parità dei voti nelle sue sentenze va a beneficio dell'imputato.

§ 575. — Come fu notato in principio, l'articolo 54 ha lo scopo di porre un limite a guarentigia della maggioranza, cui spetta esclusivo il diritto di decidere. Tuttavia possono esservi certi casi in cui la stessa consuetudine pel mantenimento e la stabilità dell'ordine giuridico, suggerisce di allontanarsi da quel limite.

In alcuni di questi casi trattasi propriamente non di una decisione, ma dell'esercizio di un diritto subiettivo, il quale però non si vuol lasciato al singolo, e si condiziona invece al consenso di *più* persone, benchè non a quello dei più. Ad esempio: nel nostro Senato fino alla riforma regolamentare del 1900 l'autorizzazione alla lettura pubblica pei progetti di legge d'iniziativa senatoria, doveva essere data in comitato segreto; ma bastavano, all'uopo, il voto favorevole di due quinti dei senatori presenti per la qual cosa i due quinti battevano i tre quinti, la minoranza pareva imporsi alla maggioranza.

In altri casi trattasi bensì di un diritto di decisione, ma sopra oggetto che appare di tale importanza, da far desiderare che la decisione risulti presa col meditato e libero concorso di un molto elevato numero d'aderenti. Per esempio, in molte costituzioni è stabilito che per poter modificare qualche articolo della costituzione stessa, occorre il voto favorevole dei due terzi o dei tre quarti, e non della semplice maggioranza: il che vuol dire, che un solo terzo o un solo quarto dei voti basta a trionfare della volontà di tutti gli altri, cosicchè la semplice maggioranza momentanea non può riuscire a rompere i vincoli statutarii, se non quando la ragionevolezza delle sue proposte sia tale da persuadere anche un certo numero degli oppositori consueti. Il nostro Statuto, ponendo assolutamente la regola che le decisioni si prendono a maggioranza, nè consiglia nè consente che si possano considerare casi in cui sia necessaria una maggioranza più forte di quella normale. Pure, noi troviamo varî esempî di maggioranze speciali nel Regolamento della Camera. Per l'articolo 55, la proposta di dichiarare urgente o urgentissimo un disegno di legge, non s'intende approvata allo scrutinio segreto, se non raccoglie i due terzi dei suffragi e la proposta di fare le tre letture (§ 585) in un sol giorno non si può nemmeno mettere ai voti, se 30 deputati vi si oppongono. Per l'articolo 76, poi, non si può discutere e deliberare sopra materie che già non figurano all'ordine del giorno, se la proposta nello scrutinio segreto non raccoglie

la maggioranza di tre quarti dei voti. Quanto sieno varie queste disposizioni per ovviare a repentini colpi di mano, non è chi non veda; nè d'altra parte si troverà che sieno in contrasto con l'articolo 54 dello Statuto, perchè esse non mirano a trasferire il diritto di decisione dalla maggioranza alla minoranza, ma a tutelare i diritti dei singoli membri contro di quella; e nella peggiore ipotesi non impediscono punto che la maggioranza decida, ma solo che decida prima del consueto termine.

---

### Art. 55.

Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate pei lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione; e poi presentata alla sanzione del Re.

Le discussioni si faranno articolo per articolo.

#### SOMMARIO:

##### Preparazione dei progetti di legge.

§ 576. Ragioni giustificative dell'articolo.

##### Esame dei progetti di legge.

§ 577. Metodi o sistemi adottati pei lavori preparatorii. — Sistema inglese del « Comitato generale ». — § 578. Sistema americano dei « Comitati speciali ». — § 579. Sistema francese degli « Uffici ». — § 580. Come quest'ultimo sistema fu seguito del Costituente piemontese. — Disposizioni in proposito dei Regolamenti del Senato e della Camera dei deputati. — § 581. Disamina di queste disposizioni. — § 582. Prevalenza del sistema degli « Uffici » in concorrenza col sistema americano dei « Comitati speciali », od altrimenti delle « Commissioni permanenti » o « Giunte ». — § 583. La Giunta generale del bilancio. (n) — § 584. Commissioni speciali temporanee.

##### Discussione dei progetti.

§ 585. Metodi adottati per detta discussione. — Metodo delle tre letture. (n) — § 586. Metodo della duplice discussione. — Votazione dei bilanci. (n) — Votazione in blocco dei Codici (n) — \* § 587. Confronto fra i due sopraccennati sistemi. — Altri richiami ai regolamenti delle due Camere in proposito. — \* § 588. Abbreviazione dei termini nei casi dichiarati « urgenti » od « urgentissimi ». — \* § 589. Trasmissione dall'una all'altra Camera di un progetto approvato. — Le varie ipotesi che possono in seguito verificarsi.

### Preparazione dei progetti di legge.

§ 576. — Ogni progetto di legge che sia presentato ad una delle due assemblee, o per iniziativa del Governo, o per iniziativa dei proprii componenti, o pel rinvio dall'altro ramo del Parlamento (art. 10), deve essere esaminato, discusso, e sottoposto a votazione. La ragione e l'esperienza però ammoniscono essere indispensabile che si circondino di opportune cautele questi diversi stadii del procedimento parlamentare, chè, se fossero abbandonati senza regola al mobile capriccio della maggioranza, nessuna sicurezza avrebbe il pubblico di un'opera legislativa ponderata, obiettiva, e tecnicamente corretta. Invero, nelle assemblee politiche è sempre notevole la proporzione degli uomini incompetenti, anzi per ciascun argomento che si tratta, il numero degli incompetenti supera sempre e di gran lunga quello dei tecnici. Inoltre la fisionomia di esse, a causa delle assenze, muta di continuo da seduta a seduta e nel corso di una seduta medesima; cosicchè quelli che oggi muovono obiezioni non si troveranno domani a sentire le risposte, e quelli che ascoltano in un giorno non si trovano ad ascoltare anche nell'altro, mentre alle votazioni partecipano o possono partecipare i primi e i secondi ugualmente. Infine le assemblee politiche non possono che essere signoreggiate innanzi tutto da criterii partigiani o politici, e questi esse tengono a guida anche nelle risoluzioni che alla politica dovrebbero essere estranee. Indi i pericoli che le leggi sieno poco meditate, poco studiate, e che si proceda in esse per impressioni cangianti come cangia da un istante all'altro la fisionomia della Camera.

Un metodo è perciò sommamente necessario, e questo deve essere determinato in guisa generale come norma fissa per tutte le proposte. Il compito di determinarlo rientra naturalmente negli scopi dei regolamenti di ciascuna assemblea; ma il costituente piemontese, a somiglianza di molti altri, volle stabilirne i capisaldi nelle pagine dello Statuto medesimo. In questo articolo 55 esso adunque

pone a fondamento il principio, che ciascun disegno di legge, prima d'essere portato alla discussione pubblica, deve sottostare al preliminare studio di apposite Giunte, che all'uopo saranno nominate da ciascuna Camera. Poi aggiunge che dopo l'approvazione dell'un dei rami del Parlamento, ogni progetto deve essere rimesso all'altro ramo per seguirne identici stadii, e quindi alla sanzione del Re. Termina dichiarando che le discussioni si debbono fare separatamente per ogni articolo.

Queste disposizioni non si riscontrano che in parte soltanto, nelle costituzioni prese a modello in Piemonte: e dell'articolo 55 non troviamo alcun ricordo nei verbali del Consiglio di conferenza (§§ 7, 8). Per darne ragione a parte, fa d'uopo distinguere due serie d'atti che nella realtà si presentano variamente intrecciati fra loro: cioè l'*esame* e la *discussione* di ciascun progetto di legge in ciascuna Camera.

### Esame dei progetti di legge.

§ 577. — Tre sono i metodi adoperati nei varii Parlamenti pei lavori preparatorii sopra ciascun disegno di legge, partendo tutti dal concetto che la preparazione deve essere sottratta alle assemblee come corpi plenarii e soggetti alla pubblicità ed affidata invece ad un più ristretto e competente numero di membri. Il primo e più antico è quello inglese, detto del « Comitato generale ».

Già si disse che i Comuni d'Inghilterra, allo scopo di sfuggire allo spionaggio del loro *Speaker* nell'epoca in cui questo era una lancia spezzata della Corte, introdussero il costume di radunarsi in comitato, cioè in adunanza privata e sotto la temporanea presidenza di un uomo di piena loro fiducia, per scambiarsi più liberamente le prime idee sopra ogni nuova proposta, e così essere meglio in grado di affrontarne la discussione definitiva nelle adunanze regolari presiedute dallo *Speaker*. Da questo costume, dettato dalla necessità di tutelarsi contro il potere regio,

si è svolto il sistema ancora fiorente del Comitato Generale dell'intera Camera per la discussione tecnica e particolareggiata di tutte le proposte.

Ogni progetto di cui l'assemblea dichiara accogliere il principio fondamentale, viene commesso allo studio di questo Comitato: il quale non è altro, che la stessa assemblea deliberante sui particolari ed in forme più sciolte. Lo *Speaker*, cioè l'« oratore » il presidente della Camera, cede il suo posto al *Chairman*, cioè l'uomo del seggio, il presidente del Comitato: la mazza d'argento, insegna dell'autorità parlamentare, sparisce dal banco della presidenza e ritorna nella sua custodia; tutti gli estranei sono fatti uscire dalle tribune; il numero legale (§ 559 e ss.) discende da 40 a 20; ed ogni membro può parlare sopra ogni articolo quante volte lo desidera. Così, per l'assenza di estranei e la mancanza di resoconti, è soppressa la spinta a fare lunghi discorsi, destinati piuttosto al pubblico anzichè all'assemblea, sfoghi d'eloquenza meglio che utili contributi al lavoro parlamentare. D'altra parte è anche tolta la spinta ad intervenire a tutti i membri che non hanno diretto interesse o vera competenza nello speciale affare in discussione; dimodochè il dibattito prende quasi il tono d'una conversazione tecnica fra le persone pratiche del mestiere, procedendo spedito e fruttifero fra quei pochi soltanto, che hanno qualche cosa di utile da sottomettere ai propri colleghi. In realtà la Camera, mutandosi in Comitato, viene a trasformarsi in una Commissione speciale che si recluta da sè stessa fra i competenti, per la spontanea astensione di tutti coloro che in ciascuna materia sentono di non potervi portare un contributo proficuo.

Il progetto, studiato ed eventualmente emendato articolo per articolo in una o più adunanze del Comitato, ritorna poscia alla Camera per la discussione pubblica dei singoli articoli e poscia pel voto.

§ 578. — Il secondo sistema viene dagli Stati Uniti di America, ed è quello dei « Comitati speciali ».

In principio di ogni sessione le Camere si dividono per

elezione o per designazione del Presidente, o per scelta spontanea di ciascun membro, in un gran numero di Comitati permanenti, ciascuno dei quali è destinato alla preliminare disamina dei progetti attinenti ad una data materia. Ogni progetto, appena presentato all'assemblea, viene da questa rimesso al Comitato competente, o, nel caso di dubbio sulla naturale assegnazione, a quello che essa presceglie come più affine. Il Comitato, in una serie di sedute segrete, studia il progetto e lo emenda se occorre, ed a lavoro compiuto ne riferisce all'assemblea per la discussione pubblica e pel voto.

In questo modo, l'opera legislativa è confidata ad un picciol numero di persone, meglio adatte per le loro speciali conoscenze a predisporre e guidare il definitivo giudizio politico della Camera. Ma d'altra parte la pratica ha messo a nudo un inconveniente gravissimo; ed è che i Comitati permanenti sentendosi istituiti per la speciale competenza loro in ciascuna materia, ben presto assumono un'aria dittatoria a fronte dell'assemblea e si rendono arbitri della vita e della morte dei progetti loro affidati; cosicchè nella realtà non è più la Camera che delibera, ma è il Comitato, ed a quella non rimane che votare quasi in modo meccanico.

§ 579. — Il terzo sistema di preparazione del lavoro legislativo viene dalla Francia, ed è quello detto degli « Uffizi ».

A brevi periodi, nel corso d'ogni sessione, i membri di ogni Camera sono ripartiti per sorteggio in un certo numero di Uffizi (*Bureaux*), ai quali vengono deferiti tutti i progetti di legge. Ciascun Ufficio esamina ogni progetto in sedute segrete, separatamentè dagli altri Uffizi; e ad esame compiuto nomina nel proprio seno un Commissario.

I Commissari dei diversi Uffizi, riuniti insieme, costituiscono una *Commissione*. Così per ogni singolo progetto viene istituita un'apposita Commissione; questa riprende in esame il progetto stesso e lo emenda (ove occorra), ma sempre in sedute segrete: e infine, compiuto lo studio,

nomina nel proprio seno un *Relatore*, il quale riferisce alla Camera ed ivi sostiene la discussione pubblica.

I vantaggi di questo sistema sono di facilitare i rapporti personali fra i membri dell'assemblea, mescolandoli frequentemente fra loro; di sgominare, coi sorteggi a brevi periodi, le piccole fazioni e camarille che altrimenti s'imporrebbero anche nel primo stadio della preparazione delle leggi; di rendere piana e spedita la disamina particolare delle proposte; e di permettere che ogni argomento sia sviscerato in tutti i suoi particolari, perciocchè gli uomini timidi acquistano coraggio a discutere nell'intimità di pochi colleghi, e le minoranze che in seduta pubblica discutono senza che gli avversari sieno disposti a lasciarsi convincere, hanno più campo a sostenere le loro ragioni, con utilità comune, in seno a più ristrette assemblee.

Ma d'altra parte i suoi inconvenienti sono anche notevoli. Il capriccio della sorte può raggruppare in uno o due Uffici i più competenti in una data materia e depauperare tutti gli altri, e nondimeno questi ultimi saranno costretti a scegliere i Commissari fra i meno adatti, mentre molti dei competenti rimarranno esclusi dalla Commissione. Rinnovandosi frequentemente, gli Uffici non possono acquistare quello che suol dirsi spirito di seguito, nè subordinarsi a capi permanenti, quando è nota e constatata la necessità ed utilità impareggiabile di riconosciuti *leaders* per la ordinata condotta dei lavori parlamentari. Per lo stesso motivo di fondarsi sulla cieca sorte, riescono anche inconsistenti col regime di Gabinetto; essendo una necessità del medesimo che i Ministri, dovendo rispondere dell'opera parlamentare, abbiano i modi di poter spiegare una ragionevole influenza nella nomina delle Commissioni, laddove nel sistema degli Uffici le Commissioni possono riuscire composte in maggioranza di membri avversari. Le discussioni preliminari si moltiplicano troppo, giacchè se ne hanno tante quanti sono gli Uffici, più poi quella della Commissione ch'essi eleggono. Nel fatto, gli Uffici generalmente non discutono, non approfondiscono, ma si limitano alla semplice scelta dei Commissari; e ancora, si guidano

in ciò per simpatie politiche assai più che per criterî di attitudine tecnica dei candidati. Finalmente i progetti non ricevono la loro prima impronta dalla Camera (come nel sistema inglese) ma dagli Uffizi o piuttosto dalla Commissione (come nel sistema americano), onde lo spirito della legislazione risulta quale vien dato dalle mutevoli sezioni dell'assemblea, anzichè dipendere dal soffio più alto e più costante della rappresentanza nazionale.

§ 580. — Di questi tre sistemi fu il terzo quello che il costituente piemontese trovò nei modelli a cui prese ispirazione.

La Carta francese del 1814 nell'articolo 45 e identicamente la Costituzione del 1830 nell'articolo 39, determinavano :

La Chambre se partage en *bureaux* pour discuter les projets qui lui ont été présentés de la part du Roi.

La costituzione belga taceva, ma anche ivi esisteva sin da allora il sistema degli Uffizi, per disposizione dei regolamenti interni delle Camere.

Il nostro Statuto riprodusse la disposizione della costituzione francese, estendendola ad entrambi i rami del Parlamento e a tutti i progetti di legge, comunque presentati. Egli è vero che nell'articolo 55 parla di « Giunte » le quali debbono essere nominate da ciascuna Camera pei lavori preparatorii ; e la parola *Giunta*, essendo derivazione della parola spagnuola *Ayuntamiento*, sembra richiamare piuttosto il concetto dei Comitati speciali, di cui abbiamo discusso nel § 578. Ma se si prende il testo francese del nostro Statuto (§ 10), il dubbio non è guari possibile, perciocchè vedesi l'articolo 55 incominciare con le seguenti parole :

Toute proposition de loi doit d'abord être examinée par les *Bureaux* qui seront nommés, ecc.

D'altra parte, il sistema degli Uffizi fu quello introdotto in Piemonte fin dal primo inaugurarsi delle Camere, ed oggi ancora sussiste.

Ecco in proposito le disposizioni del vigente regolamento senatorio :

Art. 14. — Fatta la nomina dei suoi uffiziali, il Senato si divide per estrazione a sorte in *cinque Uffizi*, composti per quanto è possibile d'egual numero di senatori.

Art. 15. — L'*estrazione a sorte degli Uffizi* si fa in seduta pubblica; può farsi in seduta segreta quando sia così deliberato dal Senato, ma il risultato del sorteggio viene sempre letto in seduta pubblica.

In ambi i casi si pongono nell'urna i nomi di tutti i senatori *non notoriamente impediti* dal fare atto di presenza nel tempo da trascorrere fino alla rinnovazione degli Uffizi; il Presidente, o per suo invito uno dei Segretari, estrae dall'urna un nome alla volta, e lo legge ad alta voce; gli altri Segretari vanno di mano in mano scrivendo i nomi estratti su cinque liste distinte, notando il primo nome estratto sulla prima lista, il secondo sulla seconda e così fino al quinto, e ricominciando dalla prima lista ad ogni cinque estrazioni. Esauste queste, i cinque Uffizi rimangono composti dei senatori iscritti sulle liste corrispondenti ai cinque numeri d'ordine degli Uffizi stessi.

Art. 16. — Quando alcuno dei senatori i cui nomi non furono posti nell'urna secondo il disposto dall'articolo precedente, si presentino prima della rinnovazione degli Uffizi per prender parte ai lavori del Senato, il Presidente li farà iscrivere in quegli Uffizi che comprenderanno il minor numero di membri e secondo il numero di membri e secondo il numero d'ordine dei medesimi. Se tutti gli Uffizi saranno composti di egual numero di senatori, il primo senatore sopravveniente si aggiungerà al primo Uffizio, il secondo al secondo, e così di seguito.

Art. 17. — *Ciascun Uffizio* nomina per isquittinio segreto ed a maggioranza di voti un *Presidente*, un *Vice-Presidente* ed un *Segretario*.

Art. 18. — *Ogni due mesi* gli Uffizi si rinnovano nel modo stabilito all'articolo 15, e si costituiscono come è detto all'articolo 17.

Art. 19. — *Ciascun Uffizio* esamina nell'ordine stabilito dal Senato le *proposte che gli sono mandate*; la discussione non ha luogo se non 24 ore almeno dopo la distribuzione dei documenti a quella relativi, salvo che il Senato, previa dichiarazione d'urgenza, abbia altrimenti ordinato.

Dopo questa discussione, che ha per oggetto principale la convenienza intrinseca e l'opportunità delle proposte, l'Uffizio, con le norme indicate dall'articolo 4, nomina tra i suoi membri un *Commissario* per far parte dell'Uffizio Centrale.

La nomina così fatta in ciascun Uffizio è riferita in un *processo verbale* firmato dal Presidente e dal Segretario dell'Uffizio.

Art. 20. — Gli Uffizi non danno mandato imperativo ai loro Commissari: ma questi debbono ragguagliare l'Uffizio Centrale delle opinioni manifestate tanto dalla maggioranza quanto dalla minoranza dei rispettivi Uffizi.

Art. 21. — Il Commissario del primo Uffizio, e in difetto quello del successivo, in ordine numerico, convoca l'*Uffizio Centrale*: questo, tostochè siano riuniti tre Commissari almeno, procede con le norme indicate all'articolo 4 alla nomina di un *Presidente* e di un *Segretario*. Ove alcuno degli Uffizi non avesse ancora nominato il proprio Commissario, sarà

data notizia al Presidente di esso della costituzione dell' Ufficio Centrale; e 24 ore dopo la detta notificazione, ove non trattisi di legge dichiarata d'urgenza, l' Ufficio Centrale *discute la proposta* per cui è stato eletto.

Esso nomina poi nel modo sovra espresso un *Relatore* incaricato di fare una *relazione* con conclusioni motivate, la quale, approvata dall' Ufficio e firmata dal Relatore, viene notificata al Presidente del Senato, e poscia stampata e distribuita a tutti i senatori 48 ore almeno prima dell'apertura della discussione che deve aver luogo in Senato. Tuttavia, quando siavi stata dichiarazione d'urgenza, potrà il Senato abbreviare questo termine od anche ordinare che la relazione dell' Ufficio Centrale sia letta in pubblica adunanza e procedere poi immediatamente alla discussione e quindi alla votazione della proposta, oppure rimandarle ad altro giorno determinato.

La qualità di Relatore non è incompatibile con quelle di Presidente o Segretario dell' Ufficio Centrale.

Art. 22. — Qualora uno dei Commissari non sia in grado di compiere il suo mandato, egli verrà surrogato dal proprio Ufficio, purchè dopo la sua nomina non sia avvenuta la rinnovazione di cui all'articolo 18. Se gli Uffici sono stati rinnovati, il Presidente del Senato surrognerà un altro Commissario scegliendolo tra i membri che componevano l' Ufficio cui apparteneva il Commissario da surrogare.

Ecco ora le disposizioni del vigente regolamento della nostra Camera:

Art. 8. — L'assemblea si divide per estrazione *a sorte* in *nove* Uffici.

Art. 9. — *Ogni Ufficio nomina* alla maggioranza assoluta un *Presidente*, un *Vice-Presidente* ed un *Segretario*.

Art. 10. — *Ogni due mesi* gli Uffici saranno a sorte rinnovellati. Si verrà perciò di nuovo alla nomina di un Presidente, di un Vice-Presidente e di un Segretario, sempre a maggioranza assoluta.

Per la discussione e deliberazione di ciascun Ufficio sarà necessaria la presenza di un numero di deputati non minore di *nove*.

Art. 11. — *Ogni Ufficio esamina* le proposizioni che gli sono mandate, secondo l'ordine indicato dalla Presidenza della Camera.

Dopo l'esame, esso nomina un *Commissario*, alla maggioranza assoluta dei votanti.

Art. 66. — *I disegni di legge* per i quali la Camera abbia deliberato il procedimento degli Uffici, tengono la procedura seguente:

Distribuiti ai deputati, sono trasmessi agli Uffici;

Gli Uffici esaminano il progetto di legge, e nominano una Commissione per riferire alla Camera;

Dopo che la relazione della Commissione è stampata e distribuita, la Camera procede in seduta pubblica, prima alla discussione generale, quindi alla discussione particolare ed alla votazione degli articoli.

Art. 70. — Quando gli Uffici hanno nominato i loro *Commissarii*, questi si riuniscono, riferiscono le opinioni manifestate in ciascun Ufficio, e discutono insieme le proposizioni da farsi alla Camera. È in facoltà del Presidente della Camera di autorizzare la convocazione della Commissione anche quando i due terzi degli Uffici abbiano nominati i Commissari.

Terminata questa discussione, essi nominano *alla maggioranza assoluta* un *Relatore* che fa alla Camera un rapporto, il quale sarà stampato e distribuito *almeno 24 ore prima della discussione* che avrà luogo nella seduta pubblica, salvo il caso che la Camera determini altrimenti, e, salvo per le *tre letture*, il disposto dell'articolo 61.

Art. 71. — Ove l'autore di una *proposizione* non facesse parte della Commissione incaricata di esaminarla, egli avrà il diritto di *assistere* alle sedute della Commissione senza voto deliberativo.

Ciascun *deputato* può *trasmettere* alle Commissioni: *emendamenti* o *articoli aggiuntivi* ai progetti di legge, e *chiedere* o *essere richiesto* di venire a dirne la ragione davanti ad esse. Le Commissioni ne daranno notizia alla Camera nelle loro relazioni.

Art. 72. — Ogni *Commissione* elegge a *maggioranza assoluta* un *Presidente* ed un *Segretario*, e per ogni affare un *Relatore*.

§ 581. — Aggiungiamo brevi illustrazioni a queste disposizioni regolamentari.

Il nostro Senato ebbe sempre cinque Uffici, la Camera dapprima ne ebbe sette, ma nel 7 aprile 1860 li elevò a nove.

Sull'esempio che vige in Francia anche al presente, nei primi anni del Parlamento Subalpino gli Uffici si rinnovavano ogni mese; ma ora si rinnovano ogni due, nè va escluso che talvolta l'assemblea sospenda la rinnovazione allorchè si trovano in corso di esame progetti di molta importanza, ovvero è imminente la chiusura della sessione o il periodo delle vacanze.

Il sorteggio si fa in entrambe le assemblee col sistema descritto dal regolamento senatorio; ma alla Camera sempre in seduta pubblica, e comprendendovi tutti quanti i deputati, ad eccezione, dal 1863 in poi, del solo Presidente dell'assemblea.

La convocazione degli Uffici è fatta dal Presidente del Senato o della Camera. L'indicazione dei progetti da esaminare è fatta in Senato dal Senato medesimo, nella Camera dal solo Presidente ma talvolta anche dalla Camera stessa. Però, una volta iniziata la discussione, ciascun Ufficio può continuare a riunirsi per convocazione del proprio Presidente, non essendo necessario che tutti quanti gli Uffici seggano costantemente ad un tempo.

Quanto al numero dei membri che deve trovarsi presente perchè l'adunanza dell'Ufficio sia valida, in Senato nulla è

prescritto. Nella Camera dei deputati il *quorum* fu dapprima della terza parte dei componenti, ma ben presto fu ridotto a nove, che è oggi meno della sesta parte del numero complessivo, per tenere calcolo dei molti assenti, sfollare le sedute, evitare il pericolo di adunanze deserte (§ 559 e ss.).

Non vi sono norme per la discussione, appunto perchè lo scopo del riparto in sezioni è di consentire dibattiti confidenziali, brevi o lunghi, secondo il bisogno mutevole; nè per le votazioni; e tutto è affidato alla discrezione del rispettivo Presidente. Si tiene verbale delle adunanze, ma non è pubblico.

Essendo gli Uffici 5 e 9, risultano rispettivamente di 5 e di 9 membri la Commissione ch'essi eleggono per ciascun progetto, e che in Senato, ad esempio del Belgio, chiamasi Ufficio centrale. Non è però escluso che l'assemblea deliberi di far nominare da ogni Ufficio due Commissari quando trattasi di leggi molto ponderose, nè viceversa mancano esempi di due o più progetti pei quali siasi richiesto un solo esame degli Uffici e quindi la nomina di un'unica Commissione.

La prima convocazione della Commissione è fatta dal Commissario dell' Ufficio I e in suo difetto da quello del II; e ciò, in Senato per espressa disposizione del Regolamento, nella Camera per costante consuetudine. La costituzione di essa può aver luogo tostochè siano presenti, in Senato 3 su 5, nella Camera due terzi dei Commissari; e se nel corso dei lavori viene a mancare alcuno dei membri, si convoca l' Ufficio dal quale il mancante era stato eletto perchè provveda a sostituirlo, ovvero si delega la nomina al presidente; il quale ultimo sistema è quello da molti anni preferito dalla Camera. Non vi sono norme per la discussione: quando trattasi di leggi ponderose l'assemblea può disporre che la Commissione scelga due relatori ed anche tre, in luogo d'un solo.

La relazione esprime naturalmente le idee della maggioranza, ma non è raro il caso che la minoranza della Commissione sia da questa autorizzata ad allegare una relazione a parte. La relazione deve essere presentata an-

corchè la Commissione concluda per il rigetto della proposta.

Richiamiamo infine l'attenzione sulle importanti e opportune disposizioni dell'articolo 71 del regolamento della Camera, testè riferito.

§ **582.** — Il sistema degli Uffici, malgrado i suoi innegabili difetti, si può dire ormai che abbia debellato tutte le opposizioni in Italia.

Veramente, la nostra Camera lo aveva abolito nel 1868, accogliendo invece il sistema inglese nella forma del « Comitato Privato » dell'intera Camera. Il numero legale era ridotto a 30 deputati, e per ogni progetto il Comitato eleggeva una Commissione di 7 membri, in guisa da non impingere nella disposizione statutaria che richiede per ogni proposta il previo esame d'una « Giunta ».

Ma il sistema inglese, trapiantato presso di noi, non fece buona prova: specialmente perchè fu fondato sopra una base erronea. In Inghilterra, il progetto è discusso prima dalla Camera in seduta pubblica, nelle linee generali, e dopo trapassa al Comitato che lo studia e compie nei particolari tecnici; invece nella nostra Camera il progetto era rimesso immediatamente al Comitato Privato, perpetuando lo stesso difetto del sistema degli Uffici. Quindi i risultati pratici furono tali da non confermare le speranze, e nel 30 aprile 1873 si tornò definitivamente al metodo degli Uffici.

D'altra parte, il nostro Senato ha sempre conservata, accanto agli Uffici, la « Conferenza degli Uffici riuniti » che è un vero e proprio Comitato Privato.

Nè deve credersi che il sistema degli Uffici imperi in Italia così assoluto, da non ammettere a parziale modificazione dell'articolo 55, anche l'uso americano dei comitati speciali per ragion di materia. Presso di noi però questi comitati si chiamano « Commissioni permanenti » e nell'uso ordinario « Giunte » per distinguerli dalle Commissioni elette negli Uffici, che nascono per un determinato progetto e finiscono quando esso è stato votato.

Ciò richiama a notare la differenza tecnica fra Comitato e Commissione. Entrambe le espressioni hanno identica radice, e designano un ristretto corpo di persone a cui si commetta un determinato incarico. Ma in Inghilterra si dicono Comitati i corpi di codesto genere che sono costituiti dal Parlamento, Commissioni invece quelli che sono costituiti dal Governo. Altrove, Commissione è il collegio istituito per disbrigo di un solo affare, e quindi con esistenza limitata al compimento di esso; Comitato è il collegio istituito pel disbrigo normale di tutta una serie di affari analoghi, e quindi con esistenza duratura al di là d'ogni affare singolo. Presso di noi si segue piuttosto quest'ultima distinzione, ma non però nella Camera, ove la denominazione unica è quella di « Commissione ».

Nel nostro Senato esistono oggi sette Commissioni permanenti, di cui due solo connesse a dir proprio con la preparazione dell'opera legislativa, mentre le altre concernono affari interni dell'assemblea vitalizia:

Art. 32. — Il principio di ogni *Sessione* il Senato nomina a squittinio segreto ed a maggioranza assoluta dei votanti, secondo le disposizioni contenute nell'articolo 4, una Commissione permanente di *finanza*, una Commissione per la *verifica dei titoli dei nuovi Senatori*, una Commissione per le *petizioni*, una Commissione di *contabilità interna*, una Commissione dei *trattati internazionali*, una Commissione pei *decreti registrati con riserva*, ed una Commissione per la *Biblioteca*.

La Commissione di finanza si compone di 18 membri, ed è incaricata del preventivo esame dei bilanci attivi e passivi dello Stato, delle domande di crediti supplementari, e delle leggi di approvazione dei conti. Le leggi relative alle imposte seguiranno la procedura ordinaria.

La Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi Senatori si compone di nove membri con le attribuzioni espresse al capo XII.

La Commissione di contabilità si compone di cinque membri. Essa verifica ed appura tutti i conti, anche quelli degli esercizi anteriori non ancora regolati. Esamina i progetti di bilancio per le spese del Senato, e rassegna gli uni e gli altri all'approvazione del Senato in seduta segreta, facendo sui medesimi una relazione in iscritto da annettersi al processo verbale della adunanza.

La Commissione per la Biblioteca si compone di cinque membri, vale a dire dei due Questori che ad essa appartengono di diritto, e di tre membri nominati dal Senato.

La Commissione per le Petizioni si compone di cinque membri con le attribuzioni indicate al capo X del presente Regolamento.

La Commissione pei trattati internazionali si compone di nove membri; quella pei decreti registrati con riserva, di cinque.

A queste disposizioni aggiungeremo che la Commissione di Finanza nomina nel proprio seno tanti diversi relatori, quanti sono i bilanci su cui deve riferire all'assemblea.

Nella nostra Camera abbiamo oggi altre sette diverse Commissioni permanenti, di cui due sono connesse alla preparazione dei disegni di legge, mentre le altre riguardano affari interni dell'assemblea elettiva :

Art. 12. — Il Presidente, nella seduta successiva a quella della sua nomina, annunzia alla Camera:

a) i nomi di dieci deputati da lui scelti a costituire la *Giunta permanente pel regolamento interno*, che sarà presieduta dal Presidente della Camera;

b) i nomi di 30 deputati da lui scelti a costituire la *Giunta delle elezioni*.

Art. 13. — La Camera nomina tre Commissioni permanenti per tutta la Sessione:

a) per l'esame dei *bilanci* e dei rendiconti consuntivi, di trentasei membri,

b) per le *petizioni*, di diciotto membri;

c) per l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti, di nove membri.

Per la nomina di queste tre Commissioni, ciascun deputato scrive 24 nomi per la Giunta del Bilancio, 12 nomi per la Commissione delle petizioni, 6 nomi per la Commissione che esamina i decreti registrati con riserva. Si intendono nominati i deputati che a primo scrutinio ottengono maggior numero di voti, purchè raggiungano l'ottavo dei votanti: per quelli che non abbiano raggiunto l'ottavo dei votanti, si procede al ballottaggio. Nelle votazioni suppletive si vota sempre per i due terzi dei posti vacanti, in quanto ciò sia possibile.

La stessa norma sarà seguita per tutte le altre Commissioni speciali che sieno direttamente nominate dalla Camera.

La Camera nomina inoltre la Commissione di vigilanza sulla *Biblioteca* della Camera, a norma degli articoli 145 e 146: e le altre Commissioni prescritte da leggi speciali.

La Camera nomina inoltre, per deliberazione presa nel dicembre 1887, una Commissione per l'esame delle tariffe doganali e dei trattati di commercio, composta di 11 membri che si rinnovano ad ogni sessione.

Si noti nell'articolo 13 la savia innovazione introdotta nel 1900, per cui la elezione delle Commissioni deve farsi col metodo del « voto limitato ». In tal guisa anche il partito d'opposizione ha sempre un certo numero di membri nelle Giunte. La qual cosa è giusta, perchè le Giunte sono come

la Camera in piccolo, e la Camera non si compone solo del partito in maggioranza; ed è altresì opportuno, perchè un progetto esaminato dai varii partiti perviene alla discussione pubblica più completamente studiato, e quindi il suo passaggio non incontra ostacoli che già non siano noti. La ragionevolezza del voto limitato per le elezioni interne della Camera, si impose da gran tempo come un fatto, e questo metodo fu adoperato sempre per consuetudine, ma nel 1900 fu scritto espressamente nell'articolo 13 e si fece bene, anche per determinare con una norma esatta e costante quanti posti in ogni Commissione debbono spettare al partito in maggioranza e quanti agli altri.

§ 583. La più importante di queste Commissioni è senza dubbio la Giunta generale del bilancio.

Essa si costituisce con la nomina di un Presidente, due Vice-presidenti e tre Segretari, e si suddivide in cinque sotto-commissioni, ciascuna delle quali si costituisce con la nomina d'un Presidente e d'un Segretario, ed esamina i bilanci di previsione ed i conti consuntivi di alcuni determinati Ministeri. Questi ultimi sono perciò distinti in cinque gruppi, ossia: Finanze e Tesoro — Lavori Pubblici, Agricoltura, e Poste e Telegrafi — Interno ed Esteri — Grazia e Giustizia ed Istruzione — Guerra e Marina. Ogni sotto-commissione elegge un relatore per ciascun bilancio preventivo ed un altro relatore per ciascun conto consuntivo; i primi ne riferiscono direttamente alla Camera; i secondi invece costituiscono una sesta Sotto-commissione (di 11 membri). Il Presidente della Giunta generale è presidente di dritto della Sotto-giunta per le Finanze ed il Tesoro, e di quella dei conti consuntivi, ed è relatore di diritto della legge d'assestamento<sup>(1)</sup>.

\* (1) I difetti che il Racioppi giustamente rilevò a proposito del sistema americano dei « comitati speciali » (§ 578), appaiono anche nella Giunta del Bilancio più che in qualsiasi altra, per le funzioni importantissime che le sono devolute. Eletta direttamente dalla Camera, essa risulta composta secondo criterii politici assai più che tecnici, entrandovi per solito tutti gli ex ministri e tutti gli aspiranti ministri; eletta per sessione, può nascere

§ 584. — Oltre le Commissioni permanenti per ragioni di materia e quelle che per ogni singolo progetto risultano scelte dagli Uffici, ogni assemblea ha pure facoltà di eleggere Commissioni temporanee a determinati scopi e con metodi diversi.

Leggesi in proposito nel regolamento del nostro Senato:

Art. 33. — Il Senato può anche formare *Commissioni speciali* per l'esame di una o più proposte, procedendo in uno dei modi che seguono, cioè:

1° Per *votazione fatta negli Uffici a squittinio di lista, ma con facoltà di scegliere sull'intero corpo del Senato*; in questo caso, terminato lo spoglio della votazione in ciaschedun Ufficio, i cinque presidenti si riuniscono, e raccogliendo i voti dei cinque Uffici, ne fanno lo spoglio generale. Per queste elezioni basta la maggioranza relativa dei voti;

2° Per *elezione a squittinio di lista e a maggioranza assoluta fatta in adunanza pubblica o segreta*, secondo che sarà stato deliberato;

3° Per *nomina fatta dal Presidente*, dietro espressa delegazione del Senato;

4° Per *estrazione a sorte*.

Il Presidente del Senato non fa parte di nessuna Commissione, salvo la eccezione portata agli articoli 99 e 100; ma ha il diritto di assistere alle discussioni di tutte le Commissioni.

Art. 34. — Sta in *facoltà del Senato* il determinare se una *proposta di legge*, comunque iniziata debba svolgersi col sistema delle *tre letture* o rimandarsi agli Uffici acciocchè venga esaminata in conformità degli articoli 19, 20, 21, oppure ad una *Conferenza degli Uffici riuniti*, o finalmente ad una *Commissione*. In quest'ultimo caso, sulla proposta del Presidente o di altro senatore, l'assemblea stabilisce il numero dei membri di cui la Commissione

sotto l'influsso d'un dato Gabinetto e poscia trovarsi a funzionare mentre è al potere un altro Gabinetto di diverso colore politico. Perciò diviene una specie di *imperium in imperio*: invadente verso la Camera, alla quale si contrappone come un complesso di tutti i semidei dell'olimpò parlamentare; invadente verso il Gabinetto, per la ragione medesima: quando essa decide, i ministri tremano; quando ha deciso, la Camera non può che inchinarsi ed annuire. Bonghi la qualificò « il più falso ordigno parlamentare che vi sia » ed anche in Francia essa è obietto di vivaci critiche.

Questa potenza e inframmettenza della Commissione del bilancio, serve a spiegar l'uso di rimettere con soverchia agevolezza all'esame della Commissione medesima, anzichè a quella degli Uffici, anche altri progetti di legge che non sieno di bilanci nè di conti ma si connettano più o meno alle materie finanziarie; e serve a un tempo a fare intendere come tale uso incontri obiezioni dentro e fuori la Camera. Saviamente l'articolo 32 del regolamento senatorio ha prescritto che « le leggi relative alle imposte seguiranno la procedura ordinaria » come quella che dà campo a tutti i membri dell'assemblea di partecipare ugualmente alla preparazione dei progetti.

deve comporsi ed il modo della loro elezione, nei termini segnati nell'articolo precedente.

Ove non sia fatta proposta speciale quanto al rinvio, si intenderà che esso debba farsi agli Uffici in conformità degli articoli precitati.

Art. 35. — *Ogni Commissione*, secondo le norme indicate dall'articolo 4, elegge nel proprio seno un *presidente* ed un *segretario*. Terminato l'esame che le è delegato, essa nomina per tal modo un *relatore*. Quando la Commissione ha approvata la relazione da presentarsi in suo nome all'assemblea, essa ne dà tosto avviso al Presidente del Senato. A questa relazione sono applicabili le disposizioni contenute nell'articolo 21 per le relazioni degli Uffici centrali.

Art. 36. — Gli Uffici Centrali e le Commissioni *comunicano direttamente coi ministri del Re* per mezzo del loro presidente o di altro membro specialmente da essi delegato; possono anche *invitare i ministri ad intervenire* alle loro discussioni.

Quanto all'assemblea elettiva, il suo regolamento nell'articolo 13 fa esplicita riserva di « Commissioni speciali nominate dalla Camera ». E nell'articolo 59 disciplina in determinati casi, la nomina di esse o direttamente, o da parte del Presidente per delegazione dell'assemblea: nell'articolo 136 aggiunge che le Commissioni d'inchiesta (§ 615) possono essere elette dalla Camera, o fatte scegliere al proprio Presidente. Nell'articolo 138 stabilisce che « le Deputazioni sono estratte a sorte ».

Tutte le Commissioni, permanenti e temporanee, non elette dagli Uffici, sono convocate per la prima volta dal Presidente dell'assemblea, allo scopo di costituirsi eleggendo a maggioranza assoluta un presidente ed un segretario. Venendo in seguito a mancare un membro, si provvede a sostituirlo con lo stesso metodo che era stato adoperato nella primitiva nomina, e non di rado col darne incarico al Presidente dell'assemblea. Ma un deputato che decada da una Commissione per cessazione del mandato elettivo, se torna riletto mentre il suo posto è ancora vacante nella Commissione, non perciò lo rioccupa per diritto, sibbene può la Camera riconferirgli il mandato.

Le adunanze sono private, e privato è il processo verbale, nè vi ha norme restrittive per l'andamento delle discussioni.

Esaurito il loro studio, ne riferiscono anch'esse all'assemblea con una relazione.

### Discussione dei progetti di legge.

§ 585. — Per la discussione pubblica dei progetti di legge si sogliono distinguere due metodi, ossia quello delle tre letture e quello delle due discussioni. Si noti, che entrambi prescrivono il lavoro preparatorio di Comitati, Uffici o Commissioni.

Come dice il nome stesso, il metodo delle tre letture consiste nel procedere a tre distinte discussioni sopra ogni proposta, in guisa da assicurare una ben meditata deliberazione della Camera. Esso nacque in Inghilterra al tempo in cui i membri del Parlamento erano in massima parte analfabeti, sicchè trovavasi opportuno ripeter loro più volte le medesime cose, onde ne afferrassero il senso compiuto. Oggi, se conserva il nome antico, è tutt'altra cosa, e le tre letture non sono più da intendersi in senso proprio, sibbene figurato e tecnico.

Ecco, brevemente, come si svolge oltre Manica. Quando un *bill* o progetto di legge è presentato all'Assemblea, il Presidente chiede alla Camera « se vuole ch'esso sia letto *ora* per la prima volta »: l'abitudine è di non contraddire mai, e la prima lettura si esegue, semplicemente con l'ordinare la stampa e la distribuzione del *bill* e col metterlo al suo numero d'ordine nell'elenco delle proposte da trattare. Venuto poscia il giorno opportuno, il proponente del *bill* chiede che il medesimo « venga letto *ora* per la seconda volta », su di che si apre una discussione, la quale nell'apparenza s'aggira sul punto di consentire o ricusare la seconda lettura immediata, ma nella sostanza è la discussione stessa del principio informatore e dell'opportunità politica del *bill*. La discussione chiudesi col voto sulla proposta di leggerlo per la seconda volta: se il voto risulta contrario, il *bill* è sconfitto per tutta la sessione; se favorevole, la così detta seconda lettura si esegue col rimettere il *bill* al Comitato generale (§ 577). Dopo il rapporto di quest'ultimo, la Camera entra a discutere il *bill* articolo per articolo: e quando tutti gli articoli sono esauriti, si fissa il giorno della

terza lettura, la quale è sempre concessa, al punto in cui sono le cose, e consiste nella semplice revisione letterale del *bill* a cui segue il voto definitivo.

Questo sistema con le opportune modificazioni è stato introdotto in moltissimi Parlamenti, ma a noi giova dare un cenno del come si svolge nel *Reichstag* dell'Impero Germanico. La prima lettura consiste in una discussione generale del progetto, e si chiude con un voto, che può respingere la proposta, ovvero, accogliendola in massima, rinviarla allo studio particolareggiato. Quest'ultimo ha luogo, secondo la deliberazione dell'assemblea, o separatamente nei 7 Uffici i quali poi nominano altrettanti membri d'una Commissione che ne farà rapporto, ovvero direttamente in seconda lettura. La seconda lettura consiste nella discussione dei singoli articoli, o in base al rapporto d'una Commissione, o senza cotesta base come ora si è detto. La terza lettura è una ripetizione della seconda, però con norme più rigide quanto alla discussione e quanto alla presentazione di nuovi emendamenti<sup>(\*)</sup>.

§ 586. — Il sistema della duplice discussione viene invece dalla Francia, e consiste nel trattare ogni progetto di legge, dopo l'esame particolareggiato degli Uffici e il rapporto della Commissione apposita, in due discussioni distinte: nella prima si dibatte del suo principio informatore, della sua opportunità e convenienza politica, e dicesi di-

\* (\*) Svolgendo una sua proposta di riforma regolamentare che il Senato non prese allora in considerazione, il senatore Pierantoni nella tornata del 7 marzo 1894, diceva a sostegno delle tre letture che questo è il sistema che oggi domina in quasi tutti i Parlamenti d'Europa. Gli Uffici finora furono la forma desiderata nell'infanzia dei Parlamenti dagli uomini nuovi, che avevano bisogno di far sapere agli elettori che erano nominati presidenti, vice-presidenti e segretari degli uffici stessi, od a riferire sopra mille cose spesso piccine. Gli Uffici, sistema francese, fecero il loro tempo. Funzionano segretamente, diventano quasi una finzione. Molti si inscrivono, pochi frequentano e lavorano in pratica, ed a quei pochi sono spesso affidate lo studio di leggi importanti. Sembrano in molti, e sono in pochi, proprio come quelle associazioni americane di cui parla Jule Vernes, composte di tre individui, di cui l'uno è presidente, l'altro segretario ed il terzo cassiere.

scussione generale; nella seconda, dopo che cioè il progetto sia stato accettato in massima, si discute un articolo dopo l'altro, sopprimendo, aggiungendo, emendando, in guisa che le varie disposizioni risultino corrispondere nel miglior modo possibile allo scopo del progetto.

Questa seconda discussione è la discussione degli articoli. — Infatti è norma di savia opera legislativa il dividere ogni progetto in articoli, ciascuno dei quali comprenda una separata disposizione: ora, per facilitare ed assicurare il compiuto esame del progetto, prescrivasi che le discussioni si debbano fare articolo per articolo. Ciò stabilisce per noi l'ultimo capoverso dell'articolo 55 dello Statuto, ad imitazione dell'articolo 41 della Costituzione belga: le costituzioni francesi del 1814 e del 1830 tacevano su cotesto punto, rimettendosene ai regolamenti delle due assemblee.

Dall'obbligo di discutere « articolo per articolo » derivano tre conseguenze. Ogni articolo può essere emendato. Ogni articolo deve essere posto ai voti separatamente. Per ogni articolo può essere chiesta la divisione, cioè la discussione e quindi la votazione separata comma per comma, periodo per periodo, frase per frase: e la divisione è di dritto, cioè da chiunque chiesta non può essere riusata. L'articolo 57 del regolamento del nostro Senato, trattando delle proposte comprese in un articolo solo, dispone:

Ove l'articolo sia suscettivo di *divisione*, o sieno proposti *emendamenti*, si voterà per alzata e seduta sulle singole parti dell'articolo e sui singoli emendamenti; poi si procederà alla votazione segreta come è detto nel paragrafo precedente.

E pei progetti distinti in più articoli, soggiunge:

Art. 60. — Quando un articolo presenta questioni complesse, risolvibili in questioni semplici, la *divisione* è ammessa ogni volta che sia domandata, ed in questo caso si voterà dapprima sopra ciascuna delle questioni semplici per cui fosse domandata, e successivamente sull'articolo in complesso.

Le stesse norme valgono per la Camera, come rilevasi in modo implicito dall'articolo 105 del regolamento:

Quando una proposta di legge è compresa in un articolo solo, *di cui non si possa chiedere o non sia stata chiesta la divisione* e non si sieno presentati

emendamenti, non si fa luogo a votazione per alzata e seduta ma si procede senz'altro alla votazione per scrutinio segreto (1).

\* § 587. — In sostanza, i due metodi sono assai più simili di quel che non appaia nell'enunciarli. Entrambi consistono veramente in una duplice discussione — generale e particolare —: entrambe presumono il lavoro segreto, minuzioso, tecnico del Comitato generale o degli Uffici e con-

\* (1) Notiamo a questo proposito, che i bilanci sono discussi e votati *per capitoli*, mentre la suddivisione dei capitoli in articoli è compito posteriore del Governo (§ 203 e ss.). Ciò sembra contrastare alla disposizione finale dell'articolo 55; ma in realtà il contrasto è di semplice forma, anzi nemmeno di forma, se si considera che la disposizione finale dell'articolo 55 si riferisce alle sole « proposte di legge », mentre sta in fatto che i bilanci sono bensì discussi per capitoli, ma essi costituiscono altrettanti allegati al rispettivo progetto di legge d'approvazione, e quest'ultimo è regolarmente discusso e votato « articolo per articolo ».

Per la stessa ragione furono potuti approvare in blocco, senza offese di questa prescrizione statutaria, i Codici civile, commerciale, di procedura civile e penale, della marina mercantile, e le leggi sull'ordinamento giudiziario, sulla sicurezza pubblica, sulla espropriazione per causa di pubblica utilità, sulla proprietà artistica ed industriale, ecc., perchè i testi ne furono presentati e discussi come allegati alla legge d'approvazione.

Alle obiezioni mosse contro il sistema delle votazioni in blocco dei Codici si risponde giustamente che lo Statuto dice bensì che le leggi debbono essere dal Parlamento discusse articolo per articolo, ma non vieta di delegare al potere esecutivo l'esercizio più o meno condizionato delle sue prerogative, quando la delegazione sia nell'interesse pubblico consigliata.

« La delegazione ad esercitare una facoltà — aggiungeva ancora il senatore Costa nella tornata del 24 febbraio 1894 in occasione della discussione del Codice penale militare ed in ordine a dubbi sollevati dall'on. Pierantoni — la delegazione ad esercitare una facoltà, una prerogativa, non è abdicazione, la quale sarebbe indecorosa; non è rinuncia, la quale sarebbe una confessione di impotenza, ma è invece l'affermazione del proprio diritto, non potendoci essere delegazione se non per parte di chi ha il diritto di esercitare la facoltà che pensatamente vuole sia, in sua vece, da altri esercitata. Essa non eccede i limiti del suo diritto perchè non è che l'esercizio del suo diritto ».

Così anche il nuovo Codice penale militare (non ancora presentato alla Camera) risultò approvato al Senato con soli 4 articoli; e quando il Senato volle introdurre qualche modificazione, dovette farlo in forma di mozione od ordine del giorno, in questi termini: « Il Senato invita il Ministero a stabilire nel coordinamento, ecc., ecc. », oppure: « Prendendo atto delle dichiarazioni del Ministero o del Presidente del Consiglio accettante la modificazione proposta dal ..... intorno alla redazione dell'articolo ..... il Senato passa all'ordine del giorno ».

secutiva Commissione, a seconda dei varî metodi. L'unica vera differenza sta in ciò, che nel sistema delle tre letture vien prima la deliberazione dell'intera assemblea in seduta pubblica sul principio fondamentale del progetto, e soltanto dopo che questo sia stato ammesso, viene il lavoro tecnico del Comitato e della Giunta; mentre invece nel sistema della duplice discussione si pon mano all'una cosa e all'altra nel segreto di ristrette Commissioni o di frazionate sezioni dell'assemblea, e il corpo politico è chiamato solo più tardi a pronunciarsi. E qui, dove rinveniamo l'unica differenza, rinveniamo anche il vero e riposto motivo per cui generalmente le maggiori simpatie teoriche sono pel sistema delle tre letture, come quello che non sottrae ma riserba all'assemblea — qual corpo politico — il primo giudizio complessivo sopra ogni proposta.

Le nostre due Camere, avendo come sistema normale di preparazione quello degli Uffici, hanno conseguentemente per sistema normale di discussione quello della discussione duplice. Tuttavia l'una e l'altra Assemblea da alcun tempo in qua adottarono anche il sistema delle tre letture con le variazioni indispensabili per innestarlo sul sistema degli Uffici, e quindi avvicinandosi più al metodo germanico anzichè a quello tipico inglese. Esse pertanto in questa parte hanno modificato l'articolo 55 dello Statuto, il quale prescrive che « ogni proposta di legge dev'essere *dapprima* esaminata dalla Giunta ».

Vediamolo partitamente. Nella Camera dei deputati, all'esame degli Uffici e al rapporto della Commissione da questi nominata, tien dietro prima la discussione generale, quindi la discussione particolare e la votazione per articoli. Ciò è detto espressamente nell'articolo 66 del regolamento. Riportiamo inoltre i seguenti articoli del regolamento medesimo, spigolando secondo l'ordine numerico:

Art. 69. — La discussione delle leggi si fa sopra ogni articolo e sugli emendamenti che si propongono.

Art. 86. — Nell'esame dei progetti di legge precede la *discussione generale*.

Può il ministro o il deputato proponente, o quando essi non lo abbiano chiesto, possono dieci deputati chiedere che la discussione (*generale*) ne sia fatta *per ciascuna parte o per ciascun titolo*.

La Camera, sentito un oratore pro e uno contro, delibera.

Art. 87. — *Durante* la discussione generale, o *prima* che s'apra, possono essere presentati da ciascun deputato *ordini del giorno* concernenti il *contenuto* della legge, che ne determinino o ne modifichino il concetto, o servano d'istruzioni alle Commissioni.

Tali ordini del giorno sono votati *prima* che sia posto termine alla discussione generale.

L'*ordine del giorno puro e semplice* ha la precedenza su tutti gli altri ordini del giorno.

Art. 88. — *Chiusa la discussione generale*, ai ministri è data facoltà di parlare per semplici dichiarazioni al nome del Governo, e ai deputati per una pura e succinta spiegazione del proprio voto.

Se però i ministri chiedono ancora di essere sentiti in virtù dell'articolo 65 dello Statuto, la discussione generale s'intende riaperta.

Art. 89. — Quando la Camera vi *annuisca*, si passa alla *discussione degli articoli*.

Questa consiste nella *discussione* sopra ogni articolo del progetto di legge. La *votazione* si fa sopra ogni *articolo* e sugli *emendamenti* che si propongono.

Non si potranno riproporre sotto forma di emendamenti o di articoli aggiuntivi, gli ordini del giorno respinti nella discussione generale; nel qual caso può sempre essere opposta la pregiudiziale.

Seguono le disposizioni sul diritto di proporre emendamenti (§ 198); indi chiudono i seguenti articoli:

Art. 93. — La *questione sospensiva*, quella cioè che rinvia la discussione, e la *questione pregiudiziale*, quella cioè che un dato argomento non si abbia a discutere, possono essere proposte da un singolo deputato *prima* che si entri nella discussione della legge: ma quando questa sia già principata, devono essere sottoscritte da 15 deputati.

Esse saranno discusse *prima* che s'entri o che si continui nella discussione: nè questa si prosegue se prima la Camera non le abbia respinte.

Due soli deputati, compreso il proponente, potranno parlare in favore, e due contro.

Art. 95. — Quando si chiegga la *chiusura*, se dieci deputati l'appoggiano, il Presidente la pone ai voti: se v'è opposizione, accorda prima la parola ad un oratore contro e ad uno in favore.

Art. 96. — Prima che il progetto di legge sia votato a scrutinio segreto, la Commissione o un Ministro potrà richiamare l'attenzione della Camera sopra le *correzioni di forma* che esso richieda, nonchè sopra quegli *emendamenti* già approvati, che sembrino inconciliabili con lo scopo della legge o con alcune delle sue disposizioni, e proporre le mutazioni che gli paiano opportune. La Camera, sentito l'autore dell'emendamento o un altro in sua vece, un membro della Commissione e il Ministro, delibera.

Inoltre, fin dal 18 aprile 1888 la nostra Camera ha anche adottato il procedimento delle tre letture, con facoltà di determinare volta per volta, per ogni progetto presentato,

quale delle due vie debba seguirsi. Ecco in proposito le discipline del Regolamento vigente:

Art. 51. — Il Governo nel presentare il progetto di legge, e il deputato proponente dopo la presa in considerazione, *chiederà* alla Camera che voglia seguire il procedimento delle *tre letture* o quello degli *Uffici*.

*La Camera delibera* sulla proposta, dopo udito un oratore pro e uno contro.

Nella tornata 8 febbraio 1890 il Presidente dichiarò e ritenne, a questo proposito, che, in mancanza di espressa richiesta, i disegni di legge seguono la via degli Uffici. Può, del resto, anche richiedersi il procedimento di una Commissione speciale (§ 584), benchè qui il Regolamento nol dica; e i progetti concernenti materie per le quali esistono Commissioni permanenti vanno di diritto a queste ultime.

Art. 52. — I *progetti già approvati dalla Camera* e rinviati dal Senato seguiranno il procedimento adottato nella *prima loro discussione* avanti alla Camera.

Questa può deliberare che siano rimandati alla *stessa Commissione* che li ha già esaminati.

Quando nella prima discussione fosse stato seguito, pel progetto rinviato, il procedimento delle tre letture, la Camera può deliberare che *si rinnovi solo la terza lettura*.

Ecco ora gli articoli che si riferiscono al procedimento delle tre letture:

Art. 56. — Quando la Camera abbia deliberato che il progetto di legge debba seguire il procedimento delle tre letture, *fisserà la tornata* in cui ne sarà fatta in seduta pubblica la *prima lettura*, però ad un intervallo non minore di otto giorni dalla notizia dell'eseguita distribuzione del disegno di legge.

Art. 57. — La *prima lettura* consiste nella *discussione generale* del disegno di legge.

Questa sarà *aperta* dal Ministro o dal deputato *proponente* con un'*esposizione orale* delle disposizioni del progetto e dei loro motivi.

Può il Ministro o il deputato proponente chiedere alla Camera di esporre separatamente ciascuna delle parti o titoli del progetto e discuterli separatamente, a norma dell'articolo 86. La Camera, sentito un oratore pro e uno contro, delibera.

Art. 58. — La discussione generale ha termine colla questione posta dal Presidente: se la Camera voglia o no passare alla seconda lettura in seduta pubblica.

Art. 59. — Quando la Camera risolve di passare alla *seconda lettura*, il progetto è trasmesso ad una Commissione.

La Commissione è *eletta* di solito dagli *Uffici*, presso i quali la discussione si limita agli *articoli* della legge; però la Camera può deliberare di *eleggerla essa stessa* o *demandarne l'elezione al Presidente*.

Art. 60. — La *relazione* della Commissione è *orale* o *scritta*.

Il progetto di legge, accettato o modificato dalla Commissione, sarà stampato e distribuito ai deputati entro sei giorni dalla presentazione che quella ne avrà fatta. Della distribuzione sarà data notizia in calce all'ordine del giorno della tornata successiva.

Dopo di che, il Governo chiede alla Camera di *fixsare la tornata* in cui sarà proceduto alla *seconda lettura*; però ad intervallo non minore di giorni sei dalla notizia della eseguita distribuzione. La Camera delibera, udito un oratore pro e uno contro.

Art. 61. — Quando la Commissione, trascorsi trenta giorni dalla nomina, o quel termine che la Camera potrà prescrivere caso per caso, non abbia presentato alla Camera il progetto commesso al suo studio, il Governo o qualsiasi deputato, dopo averne dato avviso 48 ore avanti, potrà chiedere alla Camera di *fixsare* ad intervallo non minore di giorni otto la *tornata* per la *seconda lettura* del progetto di legge.

La Camera, udito il Governo e il relatore della Commissione, delibera.

Art. 62. — La *seconda lettura* consiste nella *discussione degli articoli*.

Art. 63. — *Esaurita la seconda lettura*, la Camera, udito il Governo e la Commissione, *fixsa* ad intervallo non minore di otto giorni la *tornata*, in cui procederà in seduta pubblica alla *terza lettura* del progetto di legge.

La Camera, udito un oratore pro e uno contro, delibera.

Art. 64. — La *terza lettura* consiste nella *revisione* e nella *votazione del progetto di legge* a scrutinio segreto.

In essa saranno non letti, ma soltanto indicati dal Presidente per il loro numero progressivo gli articoli per i quali siano stati presentati emendamenti, o proposto il rigetto.

Art. 65. — Gli *emendamenti* potranno essere presentati o dal Governo o da quindici deputati; però gli uni e gli altri devono 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.

Alla discussione e votazione degli emendamenti in terza lettura non si applica l'articolo 92.

Esaurita la discussione degli emendamenti, il Presidente può dare facoltà, ai deputati che lo chiedano, di fare una succinta dichiarazione del loro voto.

Anche in Senato il metodo fondamentale è quello della duplice discussione, previo l'esame degli Uffici e della Giunta, ed ecco gli articoli del Regolamento in vigore :

Art. 76. — La *discussione* delle proposte e risoluzioni è duplice, cioè *generale* e *particolare*.

La *discussione generale* si aggira sul complesso della proposta, sia rispetto al merito, sia rispetto all'opportunità di essa.

Nella *discussione particolare* si dibatte il tenore di ciascun articolo e degli emendamenti che vi si riferiscono.

Le norme prescritte nel capo VI del presente Regolamento si applicano ugualmente alla discussione generale ed alla discussione particolare.

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.

Le aggiunte, sia che costituiscano articoli distinti, sia che debbano annettersi ad altri, possono essere proposte anche dopo che il Senato abbia deliberato sugli articoli tra cui verrebbero ad interpersi o dei quali dovrebbero far parte, purchè le disposizioni da aggiungersi non implichino contraddizione coi voti già emessi.

La soppressione di un articolo o di una parte di articolo non si mette a partito, ma si l'articolo stesso o la parte di esso di cui si propone la soppressione.

Art. 78. — Se un *emendamento*, dopo di essere stato sviluppato dal suo autore, non è *appoggiato* da quattro altri senatori, esso non dà luogo a discussione nè a deliberazione.

Ogni emendamento che sia stato così appoggiato, può venire immediatamente discusso e messo a partito; può anche dal Senato rimandarsi all'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.

Art. 79. — Quando una *proposta*, comunque iniziata, sarà stata dal Senato *in qualche parte modificata* con aggiunte, soppressioni od emendamenti, il Senato, dopo aver deliberato sui singoli articoli, *potrà rimandarla* all'Ufficio centrale od alla Commissione cui ne era stato affidato il preventivo esame, acciò ne riveda e coordini la compilazione, e corregga, se siavi luogo, le inesattezze provenienti da errori di fatto. Lo squittinio segreto sul complesso della legge deve sempre essere preceduto da nuova lettura, salvochè il Senato deliberi altrimenti; in quest'ultimo caso però l'Ufficio centrale o Commissione deve ragguagliare l'Assemblea delle modificazioni introdotte nella compilazione. È pure in facoltà del Senato di ordinare che il nuovo testo sia stampato e distribuito.

La lettura della compilazione definitiva, proposta in conformità di quanto precede, non potrà dar luogo a nuove discussioni, salvo quelle modificazioni e correzioni introdotte dalla Commissione.

Ma anche il Senato nostro con le modificazioni fatte al proprio regolamento nella tornata 22 febbraio 1900, ha introdotto il metodo delle tre letture: ed ecco gli articoli che a ciò si riferiscono:

Art. 23. — Il Senato *può* deliberare, a domanda di un Ministro o di un senatore, che un disegno di legge debba seguire il procedimento delle

tre letture: e allora fissa la giornata in cui ne sarà fatta la lettura in seduta pubblica, però non prima di otto giorni dacchè il disegno di legge sarà stato distribuito.

Art. 24. — La prima lettura consiste nella discussione generale del disegno di legge; e l'apre il Ministro o il senatore proponente, esponendo a voce le disposizioni del progetto ed i loro motivi.

Chiusa la discussione, il Presidente pone la quistione: se il Senato voglia o no passare alla seconda lettura in seduta pubblica.

Art. 25. — Quando il Senato risolve di passare alla seconda lettura, il progetto è trasmesso ad una Commissione, eletta ordinariamente dagli Uffici; a meno che il Senato non deliberi di eleggerla esso, o di demandarne l'elezione al Presidente. Nel caso che la Commissione sia eletta dagli Uffici, questi limitano la discussione agli articoli della legge.

La Commissione ne riferisce al Senato entro 30 giorni dalla nomina, o nel termine stabilito dal Senato di volta in volta.

Art. 26. — Il progetto di legge, accettato o modificato dalla Commissione, sarà, entro tre giorni dalla sua presentazione, stampato e distribuito ai senatori.

Il Senato fissa la tornata in cui si procederà alla seconda lettura; ma non prima di otto giorni dalla distribuzione.

Art. 27. — Se la Commissione non presenta al Senato la sua relazione entro il termine stabilito, il Governo e qualsiasi senatore, dopo averne dato avviso 48 ore avanti, può chiedere al Senato di fissare la tornata per la seconda lettura, però ad un intervallo non minore di otto giorni; e il Senato, udito il Governo o il relatore della Commissione, delibera.

Art. 28. — La seconda lettura consiste nella discussione degli articoli: ed esaurita che sia, il Senato fissa la tornata in cui si procederà in seduta pubblica alla terza; però ad intervallo non minore di otto giorni.

Art. 29. — La terza lettura consiste nella revisione e nella votazione del progetto di legge a squittinio segreto.

In essa il Presidente non legge ma indica soltanto per il loro numero progressivo gli articoli sui quali siano stati presentati emendamenti o proposto il rigetto.

Art. 30. — Gli emendamenti possono essere presentati sia dal Governo, sia da cinque senatori: però gli uni e gli altri devono essere trasmessi al Presidente del Senato almeno 48 ore prima. Essi sono stampati, e distribuiti alla Commissione 24 ore prima che la terza lettura principii.

Esaurita la discussione degli emendamenti, il Presidente può dar facoltà ai senatori che lo chiedano, di fare una succinta dichiarazione del loro voto.

\* § 588. — Nelle disposizioni testè riportate così in ordine al procedimento delle tre letture come in ordine a quello della duplice discussione e così per l'una come per l'altra Camera, abbiamo veduto con quanta cura i regolamenti stabiliscano adeguati intervalli fra le varie operazioni da compiere, allo scopo di evitare deliberazioni precipitose.

I regolamenti stessi però non hanno disconosciuto che si possono presentare casi nei quali s'imponga una maggiore sollecitudine; ed hanno quindi consentito, in Senato, che un progetto possa essere dichiarato *urgente*, nella Camera, che possa essere dichiarato *urgente* o anche *urgentissimo*. Effetto di questa dichiarazione, è che i termini minimi sono abbreviati.

Ecco le disposizioni del regolamento senatorio:

Art. 75. — Quando da un *Ministro del Re* o da un *senatore* viene fatta stanza acciò una proposta sia dichiarata d'*urgenza*, il Presidente interroga il Senato, il quale ne delibera tosto per alzata e seduta.

*Se il voto del Senato è favorevole* la proposta cui esso si riferisce può essere rimandata *immediatamente* all'esame degli *Uffizi* o di una *Commissione speciale*.

Per l'articolo 21, l'Ufficio Centrale può poi procedere allo esame delle leggi urgenti ancorchè qualche Ufficio non abbia ancora eletto il suo Commissario; e la sua relazione sulle leggi urgenti può essere discussa anche prima di 48 ore dall'avvenuta sua distribuzione, e persino può essere letta e discussa senza farne precedere la stampa e la distribuzione medesima.

Per l'articolo 21, poi, se trattasi del procedimento delle tre letture, tutti i termini prefissi nei riferiti articoli 23-30 « potranno, per deliberazione del Senato, essere abbreviati » senza alcun limite minimo.

Ecco ora le disposizioni del vigente regolamento della Camera:

Art. 54. — Il *Ministro*, nell'atto di presentazione d'un progetto di legge, o il *deputato proponente*, dopo la presa in considerazione, può *chiedere* che sia dichiarato *urgente* o *urgentissimo*.

La domanda che sia dichiarato *urgente* può anche essere fatta *in iscritto* da *dieci* deputati; e che sia dichiarato *urgentissimo* da *venti*.

Nel caso della dichiarazione di *urgenza* tutti i *termini* indicati negli articoli 50, 56, 60, 61, 63, 65, 97, sono *ridotti di una metà*; nel caso della dichiarazione di *urgenza massima* le *tre letture* possono essere fatte a *minori intervalli* o *in un giorno solo*, secondo chiedono i proponenti. In quest'ultimo caso non si applicano le disposizioni del primo comma dell'articolo 65 e del primo comma dell'articolo 97,

Art. 55. — *Quando sia chiesta l'urgenza* della legge, la Camera la voterà per alzata e seduta se non s'elevi nessuna opposizione; ma quando sorga opposizione, la votazione dovrà essere fatta a scrutinio segreto.

*Se sia chiesto che i termini sieno ridotti di più della metà*, la votazione della proposta dovrà sempre essere fatta a scrutinio segreto, e non s'intenderà approvata se non raccoglie i due terzi dei votanti.

E se inoltre sia chiesto che le *tre letture* sieno fatte *in un giorno solo* non si potrà procedere alla votazione della proposta quando 30 deputati vi si oppongano.

I termini che la dichiarazione d'urgenza riduce a metà secondo il riferito articolo 54, sono i seguenti: obbligo della distribuzione dei progetti del Governo entro *cinque* giorni dalla presentazione; obbligo d'un intervallo di *otto* giorni fra la notizia dell'eseguita distribuzione d'un progetto, e la prima lettura — obbligo di distribuire entro *sei* giorni dalla presentazione, le proposte delle Commissioni dopo la prima lettura, ed obbligo d'un intervallo minimo di *sei* giorni dalla detta distribuzione alla seconda lettura — diritto di far fissare ad *otto* giorni la seconda lettura, se la Commissione non riferisca entro trenta dì dalla nomina ovvero entro il termine che la Camera le abbia prefisso — intervallo di *otto* giorni tra la fine della seconda lettura e la terza — obbligo di presentare gli emendamenti in terza lettura *quarantott'ore* prima, e di distribuirli *ventiquatt'ore* prima — obbligo, se invece non trattasi del procedimento delle tre letture, di presentare gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti *ventiquatt'ore* prima.

I termini che il detto articolo 54 sopprime del tutto nel caso dell'urgenza massima sia con le tre letture o sia con la duplice discussione, sono quelli stabiliti per la previa presentazione degli articoli aggiuntivi e degli emendamenti.

\* § 589. — L'articolo 55 dello Statuto contiene ancora un'ultima disposizione, e cioè che, discussa ed approvata da una Camera, ogni proposta deve essere trasmessa all'altra per la discussione e l'approvazione, e poi presentata alla sanzione del Re. Questa disposizione è la conseguenza necessaria degli articoli 3 e 7 dello stesso Statuto, ove dichiarasi che il potere legislativo è « collettivamente » esercitato dal Re e dalle due Camere, e che « il Re solo » san-

zione le leggi. Formalmente, è legge ogni atto che sia stato approvato dalle due assemblee e sanzionato dal capo dello Stato. Si è già visto (§ 192 e ss.) in quali casi un progetto può iniziarsi a piacere nell'una o nell'altra assemblea, in quali deve iniziarsi in quella elettiva, e si vide pure in quale maniera e da chi un progetto approvato da una Camera viene presentato all'altra.

Qui noteremo che l'essersi in una Camera seguito il metodo degli Uffici ovvero quello delle tre letture, non implica che l'altra debba seguire l'identico metodo: ciascuna assemblea è libera di fare da sè.

Ma pei progetti che ritornano una seconda volta alla Camera elettiva, il regolamento di quest'ultima stabilisce le seguenti regole:

Art. 55. — I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato, seguiranno il procedimento adottato nella prima loro discussione avanti alla Camera.

Questa può deliberare che siano rimandati alla stessa Commissione che li ha già esaminati.

Quando nella prima discussione fosse stato seguito, pel progetto rinviato, il procedimento delle tre letture, la Camera può deliberare che si rinnovi solo la terza lettura.

Il regolamento senatorio tace a cotesto proposito.

L'accordo fra le due assemblee sopra ogni progetto deve intervenire pieno ed assoluto così sulla sostanza come sulle forme nel corso d'una stessa sessione, altrimenti il progetto non può essere presentato alla sanzione regia.

Possono perciò verificarsi tre ipotesi:

O il progetto risulta integralmente approvato nella stessa sessione dalla Camera che lo esamina in secondo luogo, ed allora esso è presentato al Re.

O risulta integralmente respinto, e allora non può più essere riprodotto per tutto il rimanente spazio della sessione allora in corso (Art. 56).

O risulta modificato, e in tal caso ritorna alla Camera che lo aveva approvato in primo luogo, perchè esamini le modificazioni introdottevi. E allora si riproducono anche qui le tre ipotesi. O detta Camera approva integralmente

e sempre nella sessione il progetto modificato dall'altra, e il progetto passa alla sanzione regia; ovvero lo respinge integralmente, ed è caducato per tutto il resto della sessione; o infine approva le modifiche, e allora il progetto torna nuovamente all'altra Camera, e occorrendo poscia ritorna ancora una volta alla prima, finchè l'accordo risulti compiuto non solo nella sostanza ma anche nella forma, e sempre in una stessa sessione. Il rinvio dall'una all'altra Camera può in ipotesi ripetersi per un indefinito numero di volte, perciocchè nessuna delle due è mai obbligata giuridicamente a cedere al volere dell'altra. V'ha paesi in cui, spuntato appena il dissidio, le due assemblee debbono riunirsi in adunanza plenaria e troncarlo a maggioranza di voti; ma ciò equivale allo annullamento della Camera meno numerosa. Ve n'ha altri, in cui si ricorre all'opera pacificatrice di un apposito Comitato di conferenza, composto di membri delle due Camere in egual numero: ma questo secondo sistema, benchè assai riguardoso dei diritti eguali delle due Camere, in Inghilterra è cessato per desuetudine e da noi non sarebbe consigliabile, chè in regime di Gabinetto non è necessario nè conveniente alcun particolare congegno per raggiungere la conciliazione, bastando e dovendo bastare all'uopo l'influenza moderatrice e direttrice di quel permanente « Comitato di conferenza » ch'è il Gabinetto medesimo.

---

**Art. 56.**

**Se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà essere più riprodotto nella stessa sessione.**

## SOMMARIO:

**Rigetto dei progetti di legge e dei bilanci.**

§ 590. Disposizioni in proposito delle Carte francesi del 1814 e del 1830. — § 591. Ragioni giustificative dell'articolo 56 - Errore della espressione « dei tre poteri legislativi ». — \* § 592. Esatta portata della espressione « progetto di legge rigettato » (n). — \* § 593. Soluzioni adottate ed adottabili nel caso di rigetto del bilancio.

**Rigetto dei progetti di legge e dei bilanci.**

§ 590. — La Carta francese del 1814, disciplinando il diritto ch'essa unicamente accordava alle due Camere di fare *petizioni* al Re onde questi presentasse loro un determinato disegno di legge, disponeva nell'articolo 20 che ciascuna di tali petizioni, approvata da un'assemblea, dovesse essere inviata all'altra; e continuava quindi nell'articolo 21:

Si la proposition est adoptée par l'autre Chambre, elle sera mise sous les yeux du Roi; si elle est rejetée, elle ne pourra être représentée *dans la même session*.

Dopo la rivoluzione di luglio la Camera francese modificò in più punti la Carta del 1814, e nacque così la costituzione del 1830. Una delle modificazioni fu quella di riconoscere ai due rami del Parlamento il diritto d'iniziativa, e non più di semplice petizione al Re (§ 196): quindi la Commissione incaricata di proporre gli emendamenti alla

Carta, proponeva la pura e semplice soppressione dei due citati articoli. Ma nella seduta del 7 agosto 1830, discutendosi appunto di tali modificazioni, il deputato Berryer fece notare che nell'articolo 21 contenevasi una frase meritevole d'essere conservata anche nel nuovo sistema, come « necessaria per la dignità delle discussioni delle Camere »; ond'egli propose e l'assemblea approvò di conservarla, formandone un articolo apposito nella nuova costituzione. Esso fu il 17° del tenore seguente:

Si une proposition de loi a été rejetée par l'un des trois pouvoirs. elle ne pourra être représentée *dans la même session.*

Di qui l'articolo 56 dello Statuto nostro, che passò in Consiglio di conferenza (§§ 7, 8) senza aver lasciato la minima traccia nei verbali.

§ 591. — Questa disposizione si giustifica per la convenienza di evitare perdite di tempo, come avverrebbe se fosse consentito di ripresentare, anche a breve distanza di giorni, proposte che la maggioranza di un'assemblea abbia dichiarato di non volere accogliere. Nè solo perdita di tempo; ma si potrebbero anche avere pressioni morali sulla maggioranza stessa, e pericoli di conflitti fra questa e la minoranza, o contraddizioni nei deliberati successivi d'una medesima Camera. Come non è permesso ad un'assemblea di revocare il voto favorevole ch'essa abbia concesso a un progetto, così devesi anche evitare che sia richiamato facilmente in discussione il suo voto contrario. Tutto dunque consiglia d'impedire che Ministri o deputati o senatori possano insistere ostinatamente, allorchè una loro proposta sia stata rigettata: e meglio è lasciare un certo tempo all'azione dell'opinione pubblica, la quale, intervenendo nella quistione, finirà per consigliare, secondo i casi, agli uni di recedere dalla opposizione o agli altri di abbandonare il loro proposito.

Va però notata per la sua inesattezza una espressione dell'articolo 56. Già l'articolo 17 della Costituzione di luglio aveva adoperato, come si è visto, la frase equivoca « l'un

des trois pouvoirs », ma il costituente piemontese, mentre volle evitare che per « poteri » qui s'intendesse il Legislativo, l'Esecutivo e il Giudiziario, non fu guari più felice quando scrisse « uno dei tre poteri *legislativi* ». Perciocchè, secondo si legge correttamente nell'articolo 3 dello Statuto, il potere legislativo è unico, ed è esercitato collettivamente dal Re e dalle due Camere: adunque Re e Camere sono *parti costitutive del Parlamento*, ma non già « poteri legislativi ».

Comunque, la disposizione è chiara, e si applica a tutti i rami del Legislativo e a tutti i casi possibili. Se una qualsiasi proposta di legge risulta respinta, per tutto il rimanente scorcio di sessione nè il Re può ripresentarla, sia alla stessa Camera, sia all'altra, nè può riprenderla in esame la Camera che l'ha respinta, nè può riprenderla l'altra, che l'avesse precedentemente approvata e poi trasmessa a quella in cui è avvenuto il rigetto.

\* § 592. — L'articolo 56, come vedesi alla semplice lettura, concerne solo i *progetti di legge*, ossia gli atti che richiedono il concorso formale e sostanziale di tutti e tre i rami del Parlamento; quindi non si occupa delle proposte che possono sorgere ed esaurirsi in ciascuna Camera separatamente, come le petizioni, le interrogazioni, le interpellanze, le mozioni, gli ordini del giorno: ma il regolamento della Camera elettiva ha poi spontaneamente accolta la medesima regola per tutte le proposte in genere:

Art. 53 — *Una proposta respinta dalla Camera non può essere ripresentata per tutta la sessione.*

Quest'articolo inoltre concerne i soli progetti che sieno stati *rigettati*, ossia quelli ai quali il Re in ipotesi abbia negato la sanzione, o ai quali sia risultato sfavorevole. nell'una o nell'altra Camera, il voto definitivo sul complesso, a mente dell'articolo 63 dello Statuto medesimo.

Quindi un progetto di legge a cui sia stata negata l'ammissione alla lettura (§ 585) non può dirsi « rigettato »,

e resta perciò libero ai proponenti o ad altri, di ritentare la prova anche nella stessa sessione, ove ulteriori circostanze li inducano a sperare una migliore accoglienza.

Nè può dirsi rigettato un progetto a cui sia stata ricusata la presa in considerazione (§ 580): e così venne riconosciuto dalla Camera elettiva sin dal 20 marzo 1849, mentre invece il Senato segue l'opposto criterio e lo ha iscritto nell'articolo 86 del proprio regolamento:

Se una proposta di legge non sarà *presa in considerazione*, o non sarà stata approvata dopo discussione, essa non potrà essere riprodotta nel corso della sessione.

Lo stesso sembra anche da ritenersi, benchè le opinioni differiscano, quanto alle proposte di legge che sieno state scartate con l'approvazione della « questione pregiudiziale », o con quella « dell'ordine del giorno puro e semplice ». La prima impedisce la *discussione*, l'altro impedisce la *risoluzione* sull'oggetto rispettivamente posto in dibattito o deferito al voto: entrambi sono forme di reiezione che non intendono rivestire alcun carattere definitivo, carattere che riscontrasi invece nel rigetto a voti segreti sul complesso della legge.

Così pure dicasi della « sospensiva » ancorchè votata a tempo indeterminato e con l'intima disposizione di non occuparsi più di quel dato oggetto: vera forma di reiezione, ammantata di cortesia o per riguardo al proponente, o per riguardo alla proposta in sè, o per riguardo al Re o all'altra Camera che l'abbiano iniziata, o per riguardo alla stessa assemblea che precedentemente abbia preso in considerazione o mostrato comunque di voler accettare una proposta che più tardi le appaia inopportuna o pregiudizievole.

Finalmente non può considerarsi « rigettato » un progetto il quale sia stato *ritirato* dal proprio autore. Quindi un progetto ritirato può sempre essere riproposto o dal proponente o da altri, ripassando, ben inteso, pei necessari stadî del decreto reale di presentazione se trattasi di progetto governativo (§ 195), o dell'autorizzazione alla let-

tura e della presa in considerazione (§ 580 e ss.) se trattasi di progetto d'iniziativa parlamentare. Il regolamento senatorio contiene in proposito la disposizione seguente:

Art. 80. — Le proposte di legge *presentate dai ministri del Re*, poi da essi *ritirate* prima che siano state oggetto di deliberazione complessiva e definitiva, non possono nella stessa sessione venir riprodotte neanche in virtù dell'iniziativa spettante ai membri del Senato se non in forma di *nuove proposte* soggette a tutte le formalità per queste prescritte <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Il 28 giugno 1908 la Camera dei deputati respingeva, nel segreto dell'urna, il progetto di legge riguardante alcune riforme universitarie, e l'aumento economico ai professori. Senza fermarci sul merito di questo triste episodio che tanta sinistra luce gettò sulla Camera che questa volta dimostrò realmente di meritarsi l'epiteto di « bassa », per l'incoscienza o l'ingratitude dimostrata verso i rappresentanti della scienza (mentre nella stessa seduta essa Camera mandava poi un saluto ad alcuni ufficiali di cavalleria perchè in certe feste di Londra, avevano, con qualche salto acrobatico, « onorata, si diceva, l'Italia »); senza, ripetiamo, fermarci sul merito, osserviamo che, per l'ingiustizia dell'atto compiuto e per la pessima impressione destata in tutta la veramente benemerita classe dei docenti superiori, il Ministro della Pubblica Istruzione senti il bisogno di dichiarare, che, all'iniziarsi dei lavori parlamentari, avrebbe presentato nuovamente un progetto in materia.

Si sollevò subito il dubbio se — non chiudendosi la sessione — a ciò potesse essere di ostacolo l'articolo 56 dello Statuto. Al qual proposito agguagliamo le seguenti osservazioni al commento del testo.

Perchè un progetto di legge cada sotto il divieto di quest'articolo 56, occorre che esso sia identico e per la sostanza e per la forma ad un altro progetto, stato respinto nel corso della stessa sessione. Indi la difficoltà di decidere, talvolta, se un nuovo progetto riproduca, o meno, proposte già condannate. Ad esempio, che dire d'un disegno di legge il quale fra molti nuovi articoli ne contenga solo alcuno, che abbia già fatto obbietto di precedente proposizione? che dire della ripresentazione, come disegno di legge, di un unico articolo salvato dal naufragio dei molti che costituivano un disegno precedente?... In questi casi non può che appartenere all'assemblea, cui vien fatta la presentazione, il decidere se la nuova proposta cada o no sotto la sanzione statutaria; e si comprende che il decidere con siffatto punto può talvolta dipendere da valutazioni di schietta opportunità politica.

Si comprende altresì, che ridotta a tanta poca cosa la disposizione dell'articolo 56 finisce per costituire verso il diritto d'iniziativa un ostacolo di gran lunga meno grave di quel che a primo aspetto non paia.

Nel gennaio del 1891 il Ministero Crispi aveva emesso un decreto-legge di *catenaccio* (§ 158), e poi presentato alla Camera due disegni di legge, l'uno per aumentare le tariffe doganali di certe merci, l'altro per autorizzare provvisoriamente l'immediata riscossione degli aumenti proposti. Nel 31 gennaio la Camera con voto solenne respinse il secondo dei detti disegni di legge, e il Ministero cadde. Il nuovo Gabinetto presentò più tardi un unico

\* § 593. — Ma dal tenore dell'articolo 56, che vieta la ripresentazione *nella stessa sessione*, e dal tenore dell'articolo 9 che affida al Re coi suoi Ministri il diritto di chiudere la sessione ogni qualvolta lo reputi opportuno e conveniente, segue che il Governo ben possiede un mezzo costituzionale per superare le difficoltà dell'articolo 56, relativamente ai proprii progetti. Perciò, supponendo che una delle due assemblee respinga un disegno di legge al quale il Governo annetta peculiare importanza, e supponendo altresì che un tale rigetto non obblighi i Ministri a ritirarsi, il Governo può pronunziare la chiusura della sessione, e quindi mettersi nel diritto di ripresentare la sua proposta entro pochissimi giorni. Preparando meglio il terreno, nel frattempo, con gli svariati mezzi d'influenza politica dei quali può disporre, forse gli riuscirà possibile alla seconda prova di ottenere l'approvazione che desidera. Evidentemente nulla di simile è a disposizione d'una minoranza del Senato o della Camera il cui progetto sia stato respinto; ed anzi in quest'altro caso il Governo, ritardando fino all'estremo limite possibile la chiusura della sessione, ha la potestà di chiudere a quella minoranza l'adito legale alla immediata ripresentazione delle sue proposte, finchè il naturale deflusso del tempo non metta la cosa in tacere, o le circostanze non persuadano invece maggioranza e Governo ad acconsentirvi.

Si è visto (§ 209) come si contenne il Governo per fare approvare entro la stessa sessione il bilancio del Mi-

disegno di legge che comprendeva a un tempo e l'approvazione del suddetto *catenaccio* e l'aumento stabilito delle tariffe teste accennate. Sorse allora la questione costituzionale, se non si trattasse di ripresentazione, entro la stessa sessione, di un progetto già respinto dalla Camera: ma fu risolta negativamente, perciocchè, se la materia del nuovo progetto era in gran parte identica a quella dell'altro, variavano le cifre proposte per le singole voci di tariffa, e ciò bastava a rendere diverse le nuove proposte dalle precedenti.

Così — per terminare col caso recentissimo che ci ha suggerita questa nota — basterà che il nuovo progetto che si dice voglia presentare il ministro, non sia assolutamente identico a quello rigettato nel giugno u. s., perchè non si possa più parlare di ostacoli costituzionali che si potrebbero riscontrare nell'articolo 56 dello Statuto.

nistero di Grazia e Giustizia che nel 1893 era stato respinto dalla Camera. Fu chiesto allora l'esercizio provvisorio sulla base del bilancio precedente, e ciò non potrà dirsi, per fermo, una riproduzione del disegno respinto.

Questa soluzione, seguita allora dal Governo, è degna di tutti gli encomi, mentre non potremmo approvare il consiglio, che fu allora dato, di ripresentare tal quale, anche senza previa chiusura di sessione, il bilancio respinto.

Si disse, in appoggio di cotesta opinione, che l'articolo 10 dello Statuto determina una distinzione netta fra le leggi di bilancio e tutte le altre leggi, onde il disposto dell'articolo 56 deve riferirsi a queste ma non anche a quelle. Il bilancio, si aggiunge, è legge indispensabile alla vita dello Stato, e deve assolutamente venire alla luce entro ciascun anno; sottoporlo alla regola dell'articolo 56 è un interpretare quest'ultimo secondo la lettera, e la lettera uccide lo spirito. La ripresentazione immediata è prescritta per dar tempo all'opinione pubblica di far sentire la sua voce; ora, quando trattasi di una legge così impretebibile, il bisogno d'appellarsi all'opinione pubblica non esiste, e la forza d'insistervi si trova *in re ipsa*, nè occorre invocarla dal popolo. Quali strappi maggiori non si avrebbero all'ordine giuridico, se pel dovere d'attendere una nuova sessione, si lasciasse intanto sopraggiungere il principio del nuovo esercizio finanziario senza avere già approvato per legge il bilancio?

Ma sono obiezioni che facilmente si combattono. L'articolo 10 distingue, è vero, fra le leggi di bilancio e le altre; però all'unico scopo della iniziativa e della presentazione in primo luogo alla Camera dei deputati: e quindi non si può a tale limitata distinzione collegare una distinzione qualsiasi circa l'applicabilità dell'articolo 56. Che il bilancio sia legge annua indispensabile, non vuol dire che il Parlamento debba approvarlo sempre e necessariamente: se alle Camere spetta votare, certo è che spetta loro approvare o respingere, e se respingono, esse esercitano un loro diritto, onde ricade sul Governo la responsabilità d'avvisare ai mezzi più solleciti per ristabilire l'equilibrio, prima che il nuovo

esercizio incominci. Chiudere la sessione, o modificare il progetto in guisa che sia un progetto nuovo, o più semplicemente domandare l'esercizio provvisorio, sono mezzi che si possono tutti sperimentare in ogni tempo ed entro pochissimi giorni. La pretesa distinzione equivale a dire che l'articolo 56 costituisce semplicemente un'arma pel Governo contro i progetti d'iniziativa parlamentare, una difesa contro le minoranze ostruzioniste, e non anche una regola obbligatoria pel Governo. Ora, è bensì vero ch'esso nacque con siffatto ufficio nella Carta del 1814, ma nella Costituzione del 1830 diventò poi una norma generale e obbiettiva pel regolare andamento dell'opera della Camera. A torto si è sostenuto che l'articolo 56 non abbia più motivo di essere nel regime parlamentare, quando cioè Ministri e maggioranza sono fra loro intimamente e perennemente connessi, non occorrendo in tal regime alcuna difesa contro il Gabinetto. Perciocchè possono sempre tornare i momenti critici in cui un Gabinetto combattuto dalla Camera si ostini a conservare il potere, e in tali circostanze anche il divieto dell'articolo 56 contribuirà con gli altri mezzi legali a rendergli più difficile la vita e persuaderlo a sgombrare. Non vi sarebbe dunque nè convenienza nè necessità di limitare la portata dell'articolo 56 relativamente alle proposte del Governo: anche al Governo deve essere impedito l'ostruzionismo col frequente importunare l'oracolo finchè questo risponda secondo i desideri dell'interrogante; mentre poi non sono tolti al Governo medesimo i vari mezzi che testè abbiamo accennati, e coi quali esso può evitare il forzato ritardo nei casi in cui l'opinione pubblica lo appoggi e vi sia reale pericolo in mora.

---

**Art. 57.** <sup>(1)</sup>

Ognuno che sia maggiore di età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una Giunta, e, dopo la relazione della medesima, deliberare se debbono essere prese in considerazione, ed in caso affermativo mandarsi al Ministro competente o depositarsi negli uffici per gli opportuni riguardi.

## SOMMARIO:

Nozione, fondamento, importanza odierna del diritto di petizione.

§ 594. Precedenti storici. — \* 595. Nozione e carattere di questo diritto. — 596. Cenni generali sul corso che devono seguire le petizioni (*n*). — 597. Disposizioni in proposito dei Regolamenti: *a*) del Senato — *b*) della Camera dei deputati (*n*). — \* 598. Efficacia pratica odierna del diritto di petizione — Prospetto delle petizioni presentate dal 1848 all'aprile 1908.

**Nozione, fondamento, importanza odierna  
del diritto di petizione.**

§ 594. — Non vale la pena di spendere molte parole per dimostrare il fondamento del *diritto di petizione*, vale a dire della facoltà accordata ai cittadini in generale di rivolgersi

\* <sup>(1)</sup> Avendo noi trattato, pel *Digesto italiano*, la voce « Petizione », rimandiamo ivi il lettore ove lo creda del caso. Questo diciamo anche perchè varrà a giustificarci se non abbiamo maggiormente svolti gli appunti che aveva raccolto il Racioppi.

A questo scopo diamo il sommario *generale* della voce « Petizione » quale fu da noi trattata nell'enciclopedia giuridica sopraccennata:

Capo I. Generalità. — Capo II. Costituzioni straniere. — Capo III. Vicende e ordinamento in Italia: § 1. Preliminari e poteri cui possono essere rivolte le petizioni. - § 2. Persone o enti ai quali è concesso o meno il diritto di petizione. - § 3. Oggetto. - § 4. Forma e procedimento. - Risoluzioni.

alle autorità pubbliche per invocarne l'intervento a tutela di un qualche particolare interesse.

Diremo solo che se è diritto concepibile in ogni forma di governo, anche il più tirannico, indispensabile è poi in uno Stato eretto a reggimento libero. Ed egli è per ciò che in Inghilterra fin dal 1215 il Re vedevasi astretto a promettere nella Magna Charta: « nulli negabimus aut differemus rectum vel justitiam » onde ogni più umile cittadino poteva impunemente rivolgersi al Principe per invocarne la protezione ad ogni evenienza. E circa quattro secoli e mezzo dopo, e precisamente nel *Bill* dei diritti del 1689, la Camera dei Comuni affermava in modo solenne « essere diritto dei sudditi di far petizioni al Re, ed ogni accusa e processo contro chi esercitasse un tale diritto essere illegale ».

Gli stessi sentimenti passarono nelle colonie inglesi di America, e nel primo emendamento (1791) alla costituzione degli Stati Uniti, tutt'ora in vigore, venne dichiarato che il Congresso non ha potestà di emanare veruna legge, la quale limiti il diritto di far petizioni al Governo.

Uguale sollecitudine si riscontrò anche in Francia fin dal primo apparire degli ordini liberi. La Costituzione del 1791 nel Titolo I garantì come « diritto naturale e civile » la libertà di indirizzare petizioni « alle autorità costituite »: quella dell'anno III (1795) nell'articolo 364 dichiarò che tutti i « cittadini » erano liberi d'indirizzare petizioni alle « autorità pubbliche »: quella dell'anno VIII (1799) conferì tal diritto ad ogni « persona » dopo una lacuna nei senato-consulti del Primo Impero: quelle del 1814 e del 1830, limitandosi a disciplinare l'esercizio del diritto medesimo, mostrarono di riconoscerlo e presupporlo negli individui.

Finalmente anche la Costituzione Belga nell'articolo 21 affermò a sua volta il diritto di petizione « alle autorità pubbliche » e lo riconobbe a « ciascuno ».

Il costituente piemontese non poteva che seguire i concordi esempî sopra riferiti; ed infatti nel verbale 24 febbraio del Consiglio di Conferenza vediamo registrata la presentazione del seguente articolo:

Tout citoyen majeur a le droit de pétition aux deux Chambres.

Da esso derivò poi, nella redazione finale, il vigente articolo 57.

\* § 595. — Diritto di petizione è dunque — in senso costituzionale — istanza alle autorità pubbliche, fuori delle regole e delle forme giurisdizionali o giudiziarie. Dal che consegue che la petizione non va confusa col *ricorso*, colla *querela*, con l'*appello*, ecc., i quali istituti presuppongono un *diritto* da far valere, e — nell'autorità adita — il *dovere* di rispondere.

Essi, di fatti, hanno codici e leggi speciali, di cui manca, invece, la petizione. A questa, viceversa, spetta sperimentarsi sia verso il potere esecutivo sia verso il legislativo, e proprio in un campo non circoscritto da norme legislative o regolamentari.

Ciò spiega la formola adoperata dal *Bill* dei diritti in Inghilterra, quando affermava il diritto del suddito di fare petizioni « al Re »: dappoichè il Re non era soltanto il capo dell' Esecutio, ma anche il *caput principium et finis Parliamenti*. Ciò spiega altresì le riferite formole delle costituzioni francesi e di quella belga, ove si parla di petizioni « alle autorità costituite » e « alle autorità pubbliche » in genere.

Non manca chi nega al diritto di petizione il carattere di vero diritto politico di libertà, considerandolo piuttosto come un diritto affine al diritto alla tutela degli interessi individuali in genere: affine, per esempio, al diritto di reclamo all'autorità amministrativa. Il che noi non ammettiamo perchè se simile affinità c'è, deve, per lo meno, andare distinta; in quanto che — oltre le ragioni suespresse — il reclamo all'autorità amministrativa presuppone *necessariamente* un atto della pubblica Amministrazione lesivo degli interessi individuali; la qual cosa non è punto necessaria per l'esercizio del diritto di petizione.

È soltanto la sua poca importanza pratica d'oggi, e la mancanza d'ogni guarentigia in suo favore, che fa persino dubitare dell'esistenza di un simile diritto.

Per cui ci sembra teoria più corretta il considerare il diritto di petizione come un vero e proprio diritto subbiet-

tivo dell'individuo per sè stante, come le leggi fondamentali degli stati liberi dichiarano e garantiscono.

Esso concerne i rapporti fra gli individui ed i supremi organi della sovranità, e deve essere giustamente qualificato come un diritto di libertà civile, in quanto che l'ampiezza con cui esso è concesso, ben fa concludere che il suo criterio corrisponde appieno alle esigenze di uno Stato degno di essere chiamato libero.

La quale qualifica non deve venir meno solo perchè il diritto di petizione dà solo la potestà di *chiedere* senza l'altra potestà di *pretendere* una diretta risposta; perchè, in compenso, esso è poi il più ampio dei diritti individuali — sieno essi civili o pubblici o politici — in quanto che è riconosciuto, col minor numero di limitazioni, al maggior numero di individui. Non solo: ma esso completa ed integra, in sostanza, i mezzi legali di reclamo, costituendo la suprema invocazione all'equità dello Stato, là dove manchi ogni altra via per farsi ascoltare. Difatti, mentre il diritto di ricorrere ai varî gradi giudiziari o giurisdizionali può solo esperirsi da chi si trova nelle condizioni subiettive ed obbiettive che le leggi prescrivono — mentre il diritto d'influire direttamente sull'andamento della cosa pubblica è attribuito ai soli elettori — mentre la possibilità d'eccitare l'opinione pubblica per mezzo della stampa è praticamente aperta alle sole persone ed ai soli avvenimenti di una certa importanza o di un certo interesse — il diritto di petizione, più tenue, diremo così, ma più ampio del diritto di ricorrere ai tribunali, del diritto di concorrere alle elezioni, del diritto di valersi della stampa, è dato ad ognuno, ed ognuno senza appoggio altrui può esercitarlo.

Per tutto ciò, il diritto di petizione ha costituito e costituirà ognora una delle guarentigie della libertà politica; guarentigia che trova, in un governo rappresentativo, il suo giuridico fondamento tanto nel principio che « il governo della pubblica cosa spetta alla maggioranza dei cittadini », quanto nell'altro che « ad ogni torto deve essere possibile un rimedio ».

La forma di manifestazione assunta da questo diritto

trova poi la sua ragion d'essere nelle facultà giurisdizionali assunte un tempo dal Parlamento inglese, quando le attribuzioni di quest'ultimo non si limitavano a fare le leggi, ma altresì a rendere giustizia a coloro che riteneva vittime di abusi o di torti <sup>(1)</sup>.

§ 596. — Si sa come due siano le funzioni delle Camere: una di controllo, o altrimenti detta funzione *ispettiva* sull'opera del potere esecutivo, e l'altra *legislativa*.

In corrispondenza di questi due caratteri, variano le determinazioni che ciascuna assemblea può prendere di fronte ad una petizione ch'essa giudichi meritevole di venire accolta. Ma prima di esporre codesto ultimo studio, conviene esaminare a parte a parte il corso delle petizioni nelle due Camere.

Com'esse si presentino dal postulante a quello dei due rami del Parlamento ch'egli avrà liberamente prescelto, e da chi si annunziino in seduta pubblica dopo il loro arrivo, sarà da noi detto all'articolo 58, perchè così impone l'ordine portato dallo Statuto. Qui dunque si dirà del corso delle petizioni supponendole già annunziate nell'una o nell'altra Camera.

Fedele al principio stabilito nell'articolo 55 sui progetti di legge e secondo il quale ogni proposta deve essere previamente studiata fuori delle pubbliche adunanze plenarie, lo Statuto incomincia col prescrivere che anche le petizioni incomincino con l'essere esaminate da una Giunta: cioè da una Commissione apposita, e non dagli Uffici (§ 580). Infatti la parola « Giunta » che nel testo francese dell'articolo 55 è tradotto *Bureaux* come già vedemmo, nel testo francese del presente articolo è tradotta *Commissione*, onde ogni equivoco si rende impossibile.

Vuole poi che questa Giunta riferisca su ciascuna petizione; dopodichè l'assemblea in seduta pubblica delibererà, sulla relazione fattane, se la petizione debba o no essere presa in considerazione. Invero, una petizione può riscon-

(1) Cfr. nostra voce *Petizione* in « Digesto italiano » dal n. 2 a 4 da cui abbiamo riportato, in parte, questo paragrafo.

trarsi inaccettabile per la forma, come quando provenga da un minorene o non accerti di provenire da un maggiorenne; od anche per la sostanza, come quando contenga una richiesta che secondo le leggi sia esperibile innanzi alle autorità giurisdizionali o giudiziarie.

Vuole infine che, riconosciutasi la petizione come meritevole di accoglimento, l'assemblea deliberi sul contenuto; e questo essa farà, attenendosi all'una o all'altra delle due seguenti alternative che rispondono ai due sopradistinti caratteri delle petizioni: o rimettendola al competente ministro perchè esamini e provveda, se trattasi di materia spettante all'Esecutivo e perciò sottratta alla Camera — o trattenendola nei propri uffici, se si consigliano o invocano provvedimenti legislativi che solo le Camere potrebbero dare. Gli uffici di cui qui parla lo Statuto, non sono quelli in cui si dividono le assemblee per l'esame delle proposte, ma gli archivii, le segreterie; e difatti nel testo francese dell'articolo 57 quella parola è resa con la espressione *bureaux* avente l'iniziale minuscola. In realtà il rinvio agli uffici significa conservazione del documento senza il minimo scopo pratico: poichè in caso di reale ed efficace accoglimento dell'istanza, l'assemblea pone subito mano al progetto richiesto; ovvero, se la petizione si riferisce ad un progetto di legge che in quel momento si trova allo studio, l'assemblea la rinvia senz'altro alla Commissione che di tale studio ha l'incarico <sup>(1)</sup>.

\* (1) Il dubbio accennato nel testo fu risollevato anche nella tornata del 25 febbraio 1907, e risolto nel senso espresso nel testo stesso. E non può del resto aversi soluzione diversa.

Ed a proposito di questo paragrafo e della retta interpretazione dell'articolo 57, osserviamo ancora che nella tornata del 4 febbraio 1899 proponendo la Commissione l'invio al Presidente del Consiglio di numerose petizioni chiedenti l'amnistia pei condannati dai tribunali militari, sorsero parecchi deputati a proporre ordini del giorno motivati. Il presidente della Camera sostenne essere la formula statutaria prescritta dall'articolo 57 suscettibile di emendamenti: e la Camera, con votazione nominale per ragione non regolamentare ma di carattere politico, respinse perfino il modesto emendamento aggiuntivo: « udite le dichiarazioni della Giunta delle petizioni ».

Ed all'incontro, nel 10 febbraio 1907 fu inviata al Governo una petizione

Qui lo Statuto non aggiunge altro; ma s'intende che se la petizione fu rinviata al Governo, questo ha il dovere d'informare a suo tempo l'assemblea medesima sull'esito; perciocchè il rinvio non viene fatto quasi a rimediare un errore di indirizzo della petizione, bensì allo scopo che la assemblea, eccitata dal postulante, riceva dal Governo le informazioni necessarie a decidere definitivamente sul reclamo presentatole. Ma nessuna sanzione rafforza questo obbligo del Governo verso le Camere; si intende tuttavia che, ove il Governo lo trascuri o lo ritardi, può ogni singolo membro chiederne conto con una interrogazione o interpellanza. Se poi la petizione fu rinviata ad una Commissione speciale, questa, nel riferire sul progetto di

con un ordine del giorno, col quale lo si invitava espressamente a presentare un disegno di legge per assicurare un assegno ai veterani del 1859 e 1860.

Ma nella tornata del 25 febbraio 1907, essendosi per due petizioni proposto l'invio al Ministero con l'invito di presentare due disegni di legge, il Presidente del Consiglio Giolitti si oppose agli ordini del giorno (che vennero poi ritirati rimanendo la deliberazione pura e semplice dell'invio) considerando che essi implicavano una decisione sul merito delle petizioni: decisione che non poteva darsi se non in seguito all'esame prescritto dal regolamento sia per le mozioni che per le proposte di legge, e senza il quale l'iniziativa di semplici cittadini avrebbe avuto giudizio più rapido di quello concesso alla iniziativa parlamentare. Ma il presidente della Camera, richiamandosi ai precedenti, fece le sue riserve perchè la questione non rimanesse pregiudicata; e il deputato Daneo sostenne che anche le deliberazioni prescritte dallo Statuto al pari di molte altre possono venire motivate.

S'aggiunga che ordini del giorno con inviti al Governo di presentare disegni di legge sorgono implicitamente in occasione di qualsiasi discussione e che il Governo può accertarli o respingerli.

Nella tornata del 25 febbraio 1907 vi fu chi sostenne che colla formula « invio agli uffici » usata dallo Statuto all'articolo 57, doveva intendersi che il costituente volesse alludere agli « uffici o sezioni » in cui si divide l'assemblea per lo studio preparatorio delle leggi.

Ma fu giustamente e facilmente osservato da altri che a simili « uffici » non poteva alludere il costituente per la semplice ragione che la costituzione di questi uffici è derivata dal regolamento interno della Camera; regolamento di data posteriore.

Informazioni sull'esito delle petizioni venivano date al presidente della Camera, dal presidente del Consiglio con lettera partecipata alla Camera il 3 giugno 1901 ed il 14 marzo 1904.

legge, deve anche riferire sulla petizione che ad esso connessi.

È infine una lodevole usanza della Segreteria della Camera, di informare direttamente i postulanti delle deliberazioni prese dall'assemblea sulle rispettive petizioni.

Lo Statuto non dice nemmeno quale sia l'effetto della chiusura della sessione sopra le petizioni non ancora esaminate, come del resto non è desso che prescrive la caducità di tutti i progetti di legge ancora allo studio allorchè la sessione ha termine.

Indi una piena libertà di movenze, lasciata in questo punto alle due Camere, della quale esse hanno approfittato, determinando, il Senato, che al chiudersi della sessione le petizioni ancora in corso decadono anch'esse; usando invece, la Camera, di tenerle sempre vive, per un delicato riguardo di equità verso i postulanti.

§ 597. — Vediamo, dopo ciò, in qual modo i regolamenti delle due Camere nostre hanno sviluppato e compiuto le disposizioni dell'articolo 57: notando, ad ogni buon fine, che le petizioni incominciano e finiscono in una sola delle due Camere — a scelta del richiedente — e in nessun caso passano dall'una all'altra come accade pei progetti di legge.

Art. 90. — Le petizioni dirette al Senato debbono essere stese *per iscritto* e *firmate* dai petenti: esse vengono, nello stesso ordine in cui furono presentate, iscritte in un registro progressivo, con l'indicazione del numero d'ordine e della data di ciascuna petizione, del nome, cognome e domicilio del petente, dell'oggetto cui si riferisce e dei documenti dai quali fosse accompagnata.

Per le *petizioni collettive*, portanti un numero grande di firme, all'indicazione dei singoli nomi dei petenti puossi nel registro sostituire un cenno complessivo del numero e della qualità di essi.

Art. 91. — Delle petizioni pervenute alla Presidenza, è data notizia al Senato nel modo indicato dall'articolo 43 del presente regolamento; esse vengono quindi trasmesse alla *Commissione delle petizioni*.

Quelle però che si riferiscono ad una proposta di legge in corso di esame o di discussione, sono direttamente trasmesse dal Presidente del Senato all'*Ufficio centrale* od alla *Commissione* cui l'esame di quella proposta è stato affidato.

Art. 92. — Un elenco stampato, estratto dal registro di cui all'articolo 90, e nel quale saranno contenute tutte le indicazioni in esso articolo men-

tovate, verrà distribuito a tutti i Senatori tre giorni almeno prima della seduta in cui potrà farsi luogo a relazione sulle petizioni in esso elenco comprese.

Le petizioni descritte in questo elenco, dopo tre giorni dalla distribuzione di esso, si tengono come tacitamente *poste all'ordine del giorno* fino ad esaurimento dell'elenco medesimo.

Art. 93. — Ogni senatore può prendere conoscenza delle petizioni presentate al Senato, rivolgendosi per tal fine al Presidente della Commissione o dell'Ufficio centrale cui vennero trasmesse.

Art. 94. — La *Commissione delle petizioni* riferisce sopra di esse, per quanto è possibile, nell'ordine istesso in cui vennero presentate ed iscritte nel registro di cui all'articolo 90. Se è domandata la *priorità* o l'*urgenza* in favore di una petizione, il Senato delibera per alzata e seduta senza discussione.

Art. 95. — Le petizioni verranno dalla Commissione divise in cinque categorie, cioè :

1<sup>a</sup> Petizioni *anonime* o delle quali non è accertata l'*autenticità*, ovvero che sono in opposizione cogli articoli 57 e 58 dello *Statuto*;

2<sup>a</sup> Petizioni *ingiuriose* alla religione, al Re, al Parlamento, od evidentemente *contrarie allo Statuto* o *sconvenienti* per la forma;

3<sup>a</sup> Petizioni per cose *estrane alla competenza del Parlamento*, come domande d'impieghi, di sussidi e simili;

4<sup>a</sup> Petizioni contenenti *richiami* per oggetto di pubblico o di privato interesse che non siano di diretta competenza dei tribunali, e sui quali, al dire dei petenti, l'Amministrazione abbia ricusato o trascurato di provvedere, o provveduto in modo contrario alle leggi;

5<sup>a</sup> Petizioni che contengono utili *informazioni* e *suggerimenti*, e che possano dar luogo ad un atto dell'iniziativa attribuita dallo Statuto ai membri del Parlamento: oppure a qualche provvedimento dell'Autorità amministrativa.

Art. 96. -- In mancanza di prove legali, acciò la Commissione possa tenere per accertata l'autenticità di una petizione e la maggiore età del petente, dovrà verificarsi almeno una delle seguenti condizioni, cioè:

1<sup>a</sup> Che la petizione sia accompagnata dalle *fedi di nascita* dei petenti e dall'indicazione del loro abituale domicilio;

2<sup>a</sup> Che le *firme* dei petenti siano *legalizzate* dal sindaco del comune del loro domicilio, il quale dichiara che essi sono giunti alla maggiore età;

3<sup>a</sup> Che la petizione sia presentata da un *Senatore*, il quale dichiara espressamente di aver conoscenza dell'essere dei petenti.

Nelle *petizioni collettive* non si terrà conto delle firme che non siano autenticate in uno dei modi suindicati.

Art. 97. — Le petizioni della prima categoria, di cui all'articolo 95 *non danno luogo a relazione*, ma ad una semplice indicazione del loro numero d'ordine e del motivo per cui non possono essere riferite.

Su quelle della seconda e terza categoria il relatore della Commissione limitandosi a farne conoscere la natura, propone l'*ordine del giorno puro e semplice*.

Per quelle della quarta categoria, qualora la Commissione le giudichi degne di essere prese in considerazione, essa ne propone al Senato il *rinvio ad uno o più Ministri*, svolgendo i motivi della sua proposta.

Finalmente per le petizioni della quinta categoria può proporsi il *deposito negli archivi* del Senato, la *trasmissione* ad un *Ufficio* speciale, ad una *Commissione* od anche ad uno o più *Ministri*.

L'ordine del giorno può sempre essere proposto sulle petizioni delle due ultime categorie, sia dalla Commissione, sia da qualunque Senatore, quando esse risultino prive di fondamento e di valore.

Art. 98. — Le petizioni sulle quali non siasi potuto dal Senato statuire in una sessione parlamentare, *non saranno riprese nella sessione seguente*, salvochè vengano rinnovate.

In cinquant'anni, dal 1848 al 1897, il nostro Senato ricevè ben 6528 petizioni, su 1144 delle quali ebbe a riferire la Commissione apposita, e su 4576 gli Uffici centrali e le altre Commissioni incaricate dello studio dei singoli progetti di legge: cosicchè sole 808 rimasero non esaminate per la sopraggiunta chiusura delle varie sessioni. Il numero minimo si ebbe nel breve corso della II Legislatura: una sola; il massimo nel corso della V Legislatura, e furono 1738, quasi tutte riferentisi al combattuto disegno di legge per la soppressione delle corporazioni religiose. Il Senato fu sempre sollecito di dedicare ogni anno esclusivamente alle petizioni alcune delle sue tornate pubbliche.

Il regolamento della Camera, che nell'articolo 13 istituisce anch'esso una Commissione permanente per le petizioni (§ 582), contiene disposizioni più laconiche le quali formano il Capo XV, intitolato appunto « Delle Petizioni »:

Art. 110. — La comunicazione delle petizioni terrà per accertata la *maggior età* richiesta dall'articolo 57 dello Statuto per esercitare il diritto di mandare petizioni alla Camera, qualora intervenga una almeno delle seguenti condizioni:

1° che la petizione sia accompagnata dalla *fede di nascita* del postulante;

2° che sia *legalizzata* dal sindaco del comune ove il postulante dimora;

3° che sia presentata alla Segreteria della Camera da un *deputato*.

È lasciato però al postulante il diritto di valersi anche di altre prove legali.

Art. 111. — Le petizioni che hanno *attinenza a progetti di legge*, vengono trasmesse alle rispettive Commissioni.

Come si comprende di leggieri, il numero delle petizioni presentate alla Camera elettiva è molto maggiore che non

in Senato, al punto che nella seduta del 2 marzo 1850 la assemblea trovava necessario di metter mano allo studio di mezzi atti a « combattere gli abusi del diritto di petizione », sebbene poi non avesse nulla concluso in proposito.

Manca per la Camera dei deputati un computo esatto come quello testè riferito per l'assemblea vitalizia ; ma si può ritenere con buon fondamento, che in quella il numero complessivo è di circa quattro volte maggiore, ed aumenta in media ad un 250 per anno. Nel primo triennio d'esistenza della Camera subalpina, la media annua fu però di 1500. Il numero più alto nel Regno d'Italia è stato di 1221, raggiunto nel corso del 1862 <sup>(1)</sup>.

Senonchè la pressura d'altri còmpiti più necessari, ha gradatamente distolto la Camera dal dedicarsi con costanza all'esame delle petizioni, come riesce invece di fare al Senato. Quelle che si riferiscono a disegni di legge in corso d'esame al momento della loro presentazione, vengono bensì regolarmente riferite insieme al rispettivo disegno di legge: ma le altre si accumulano senza effetto, e più volte, ma sempre indarno, fu riconosciuta la convenienza

\* <sup>(1)</sup> Cfr. il prospetto da noi riportato al § 598. Da esso — che pure è di fonte ufficiale — non risulterebbero esatte le cifre portate dal Racioppi, a questo punto del testo, e sulle quali quindi noi facciamo le nostre riserve.

E qui cade ancora in acconcio osservare che l'articolo 111 del Regolamento della Camera dei deputati or ora citato dal Racioppi e di cui questi riporta sola la prima parte, ha subito in questi ultimi anni due modificazioni: la prima nel 25 gennaio 1901, e l'ultima nel 12 dicembre 1907. Così che l'articolo in parola va ora così completato:

« La Giunta delle petizioni riferirà sulle altre ogni quindici giorni.

« Le relazioni della Giunta delle petizioni saranno messe all'ordine del giorno del successivo lunedì ed in quel giorno avranno la precedenza su ogni altra materia in luogo delle interrogazioni.

« La Camera, su proposta della Commissione o di un deputato, può deliberare di prendere in considerazione una petizione o di passare su di essa all'ordine del giorno.

« Nel primo caso la deliberazione determina se la petizione si deve mandare al ministro od alla Commissione parlamentare competente ovvero agli archivi per essere presa in considerazione a tempo opportuno.

« Se uno o più deputati, su di una o più petizioni presentano un ordine del giorno, questo si legge immediatamente, si considera come una mozione e ne segue in tutto la procedura ».

di assicurarne un più normale deflusso. Se nel 1848 la Camera dedicò ben 26 sedute alle petizioni e 27 nel 1849, e 38 nel 1850, il numero si andò sempre assottigliando, e parecchi degli ultimi anni passarono intieri senza che si potesse far luogo ad alcuna relazione dell'apposita Giunta. Comunque, detta relazione suole esser fatta oralmente da uno dei membri della Giunta medesima, ed è questo uno dei pochi atti che ancora si svolgono alla tribuna della Camera.

\* § 598. — Ed ora, se ci chiediamo quale è l'efficacia pratica del diritto di petizione, dobbiamo innanzi tutto constatare che in certe condizioni ed in certe epoche esso ne ebbe certamente una grandissima.

Quando il sistema del governo costituzionale lottava ancora contro la sopravvivenza dell'antico assolutismo regio e non peranco erano assicurate ai cittadini tutte le necessarie vie legali per tutelarsi giuridicamente contro gli arbitrii, nè la libera stampa era pervenuta all'onniscienza ed onnipotenza dei dì nostri, fu il diritto di petizione che diede ai singoli il mezzo politico di ottenere quella giustizia che in altra guisa non potevano raggiungere. Tale in Inghilterra lo stato delle cose anteriormente al 1689.

Quando il sistema del governo rappresentativo lottava a sua volta contro il sospetto regio, che negava alle assemblee politiche il diritto di iniziativa e di emendamento o quello di interrogazione e di interpellanza, e i giornali soggiacevano al bavaglio della censura poliziesca, furono le petizioni che assicurarono alle Camere l'occasione indiretta per sindacare i ministri stigmatizzandone pubblicamente gli eccessi.

Tale lo stato della Francia sotto la restaurazione (1814-1830); onde più tardi la costituzione imperiale dal 1852 negava alla Camera francese perfino il diritto di ricevere petizioni, consentendolo al solo Senato, come corpo affatto ligio al Governo.

Quando la pubblica opinione non aveva come oggi il possente sussidio della stampa quotidiana ed a buon mer-

cato, o il corpo elettorale costituiva un'infima minoranza inetta ad interpretare con equità gli interessi e i desiderii della vera massa del popolo, fu il diritto di petizione che funzionò come surrogato e correttivo di quei mezzi manchevoli e servì qual mezzo d'espressione e valvola di sicurezza dei veri sentimenti nazionali, imponendosi a Ministri e Camere e trascinando verso riforme che gli uni e le altre avversavano. Così in Inghilterra dalla fine del secolo XVIII e per molta parte del XIX: l'abolizione della tratta dei negri e poi quella della schiavitù nelle colonie, l'abolizione della prima *income tax*, la redenzione dei cattolici ad uguaglianza giuridica, la soppressione delle leggi sui cereali, le grandi riforme elettorali non furono altrimenti preparate che per mezzo di petizioni innumerevoli, alla cui forza morale nessun Parlamento avrebbe saputo resistere.

Quando infine le istituzioni libere erano appena istituite, e Parlamento e Governo mal potevano riuscire all'opera di ricostruzione degli antichi istituti con rapidità pari alla impazienza del pubblico, furono le petizioni che funzionarono come sprone ed indice dell'opinione pubblica esuberante. Tale, appunto, lo stato delle cose nel Regno subalpino durante i primi tre o quattro anni che susseguirono al 1848.

Ma oggi, mutate le condizioni di fatto, e affermato il potere indisputabile della stampa, assicurati ai cittadini i diritti di libertà ed ai membri della Camera quelli d'iniziativa e di interpellanza, non è più possibile che le petizioni conservino tutto il prestigio e l'efficacia di altra epoca.

Quelle che tendono a porre in moto il potere di sindacato delle Camere, presuppongono — come si disse — che manchi al richiedente ogni mezzo diretto per ottenere giustizia; dunque è naturale, che più si perfeziona l'ordinamento giuridico e si moltiplicano le vie dei ricorsi e degli appelli a disposizione dell'individuo, più deve restringersi il campo in cui codeste petizioni rimangono sperimentabili. Infatti il loro numero proporzionale va decrescendo presso

di noi, se raffrontato a quello delle petizioni riferentisi alla funzione legislativa: esso fu del 72 % nel decennio 1856-65, ma discese al 51 % nel decennio 1866-75 e poscia al 35 % nel decennio 1876-85. Molte di esse, adunque, non possono nemmeno venir prese in considerazione: ma potrebbero poi le Camere occuparsi direttamente anche di quelle accettabili, se il più delle volte involgono constatazione di *fatto* e conseguente applicazione di più o meno generali regole di *diritto* — due attività che le assemblee numerose e politiche non sanno e non possono esercitare? Indi la necessità di rimetterle al competente ministro, e la conseguenza inevitabile che solo in casi rarissimi può vedersene chiaro e pronto un effetto. Così una petizione degli studenti universitari del 1848 addusse la dimissione del Ministero; un'altra di un corpo morale del 1852 occupò il Senato per ben quattro adunanze di seguito; una terza sugli affari di Polonia nel 1863 diede luogo a due giorni di vivacissima discussione di politica estera nella Camera.

Quelle poi che tendono ad ottenere leggi nuove a beneficio di singoli individui, urtano evidentemente il più delle volte contro le difficoltà del bilancio o contro il debito delle Camere d'avere equamente riguardo a tutte le varie categorie di cittadini, o contro la giusta preoccupazione di non innovare senza avere di continuo l'occhio a tutto il complesso dell'esistente stato di diritto. Si comprende pertanto, che siffatte petizioni debbono d'ordinario andare a finire nella polvere degli archivii; ma non è detto che in casi singolarissimi non possano invece sortire un utile effetto. Così le leggi 23 giugno 1861, n. 61 — 27 novembre 1864, n. 2015 — 31 luglio 1879, n. 5023 — ed 8 luglio 1883, n. 864 — tutte leggi di pensioni, ecc., ebbero la loro radice in petizioni rassegnate alla Camera.

Quelle che tendono a promuovere leggi di generale interesse, è naturale che il più delle volte portino in sé il germe della propria debolezza. Una Camera numerosa, a legislature non lunghe, sorgente da un corpo elettorale amplissimo, sensibile alle voci quotidiane della stampa e dell'opinione pubblica, non attenderà certamente l'iniziativa

dei singoli per intendere quali innovazioni sono reclamate imperiosamente dalla coscienza nazionale; ed un Senato, ancorchè di nomina regia e vitalizia, quando trovasi a fronte di una forte Camera popolare, saprà anch'esso orientarsi opportunamente e vedere a tempo debito, senza attendere che le private petizioni lo sospingano. Perciò si comprende che nei cinquantatré anni di vita libera non possiamo arrecare un solo esempio di grande riforma strapata alle Camere dal diritto di petizione, come avvenne più volte in Inghilterra prima dei due ultimi allargamenti del voto politico; ma ciò non toglie che potranno sempre verificarsi circostanze straordinarie, in cui anche presso di noi il diritto di petizione rivolto a chiedere grandi riforme avrà ad esercitarsi utilmente, sia dalle classi escluse dal diritto di voto, sia da quelle che non godendolo pel nostro difettoso sistema elettorale rimangono affogate dalla folla negli scrutinii.

Quelle infine che tendono a sostenere o combattere disegni di legge in corso di studio o particolari soluzioni nei medesimi, sono le più fortunate, in quanto sopraggiungono sempre in un momento propizio e riescono perciò a spiegare un certo influsso sopra l'opera della Camera. Certo, mediante il diritto d'iniziativa e d'emendamento ogni singolo deputato o senatore può farsi organo di qualunque proposta o desiderio, ancorchè non rassegnati direttamente alle assemblee sotto forma di petizioni: ma ciò non toglie che le petizioni di siffatto genere possano riuscire di somma utilità e pervengano più di tutte le altre a fermare l'attenzione della Camera.

Concludendo, il diritto di petizione non merita nè l'eccesso di onore con cui fu salutato in altra epoca, nè l'eccesso di biasimo con cui è considerato oggi, quando vedesi che di tutte le petizioni riferite dalla Giunta apposita nei due rami del nostro Parlamento ben 70 % cadono sotto il diniego della presa in considerazione, e ben poche delle altre sono poi coronate da qualche successo. Il nostro pubblico che nei tempi lirici della unificazione patria inneggiava al diritto di petizione e alla Guardia Nazionale come ai due

più sicuri palladii della libertà, alla prova dei fatti ha perduto fede nell'uno e nell'altro, e di entrambi parla oggi con un sorriso compassionevole. Ma esagerò allora col pretendere del diritto di petizione quello ch'esso non promette e non può dare, ed esagera adesso col dichiararlo una transeunte sopravvivenza storica, destinata a finire. Se il campo d'azione di questo diritto si restringe via via, è il caso di felicitarsene, poichè ciò prova che si corrobora sempre più il regime costituzionale-rappresentativo sotto il controllo salutare dell'opinione pubblica; ma non disconosciamo che ridotta a quel che unicamente è e deve essere, la suprema invocazione alle Camere rimane e rimarrà sempre come una guarentigia complementare anche dei più perfetti ordini liberi. Solo quando non esistesse, noi potremmo misurare la degradazione in cui cade l'uomo libero, impedito d'elevare la sua voce: ma poichè l'abbiamo, conserviamolo persuadendoci che il suo utile impiego può essere raro, ma non mai assolutamente inutile.

Del resto, dal prospetto ufficiale che qui sotto crediamo opportuno di dare, e riferentesi alle petizioni presentate e riferite dal 1848 ai nostri giorni, si vede poi come l'uso dell'esercizio del diritto di ripetizione non sia così decaduto come parrebbe. Quello di cui realmente c'è da dubitare è la sua efficacia.

Legislatura	Sessione	Petizioni	
		presentate	riferite
I . . . . .	—	686	245
II . . . . .	—	448	55
III . . . . .	—	857	223
IV . . . . .	1 <sup>a</sup>	1349	644
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	798	545
» . . . . .	3 <sup>a</sup>	1068	817
V . . . . .	1 <sup>a</sup>	713	565
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	272	49
» . . . . .	3 <sup>a</sup>	171	59
VI . . . . .	1 <sup>a</sup>	295	74
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	64	27
VII . . . . .	—	160	76
VIII . . . . .	1 <sup>a</sup>	2268	685
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	1710	688

Legislatura	Sessione	Petizioni	
		presentate	riferite
IX . . . . .	1 <sup>a</sup>	592	565
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	76	191
X . . . . .	1 <sup>a</sup>	1327	210
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	712	255
XI . . . . .	1 <sup>a</sup>	241	—
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	767	162
» . . . . .	3 <sup>a</sup>	226	461
XII . . . . .	1 <sup>a</sup>	199	40
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	104	296
XIII . . . . .	1 <sup>a</sup>	282	419
XIV . . . . .	—	599	283
XV . . . . .	—	779	565
XVI . . . . .	1 <sup>a</sup>	338	69
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	360	254
» . . . . .	3 <sup>a</sup>	145	109
» . . . . .	4 <sup>a</sup>	198	75
XVII . . . . .	—	312	226
XVIII . . . . .	1 <sup>a</sup>	232	175
XIX . . . . .	—	141	—
XX . . . . .	1 <sup>a</sup>	188	22
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	106	13
» . . . . .	3 <sup>a</sup>	45	29
XXI . . . . .	1 <sup>a</sup>	123	76
» . . . . .	2 <sup>a</sup>	594	153
XXII . . . . .	unica	413	277

*N.B.* — Nel numero delle petizioni riferite non sono comprese quelle esaurite nelle discussioni di disegni di legge e sono calcolate anche quelle rimaste da riferire nelle precedenti sessioni.

Il Resoconto ufficiale da cui togliamo i dati della legislatura ultima, non dava il numero delle petizioni riferite; ma, viceversa, dava questi dettagli sul numero delle petizioni presentate: trasmesse alla Giunta delle elezioni, n. 217; trasmesse a Commissioni per esami di disegni di legge, n. 196; esaurite coll'approvazione di disegni di legge n. 100; esaurite per deliberazione speciale della Camera n. 168.

**Art. 58.<sup>(1)</sup>**

**Nessuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere.**

**Le autorità costituite hanno sole il diritto di indirizzare petizioni in nome collettivo.**

## SOMMARIO:

Il divieto delle petizioni presentate in persona ed in nome collettivo.

§ 599. Consuetudine inglese - legislazione francese - Costituente piemontese. — § 600. Disposizioni dei Regolamenti del Senato e della Camera dei deputati. — § 601. Petizioni *collettive* (n). — § 602. Petizioni in *nome collettivo*. — § 603. Eccezioni a favore delle autorità costituite. — \* § 604. Se l'eccezione favorevole a queste ultime si estenda anche alle petizioni aventi per oggetto materie estranee alle funzioni cui dette autorità sono chiamate per legge ad esercitare.

**Il divieto delle petizioni presentate in persona ed in nome collettivo.**

§ 599. — In Inghilterra le petizioni non possono essere presentate direttamente alle Camere, ma debbono essere inviate ad uno dei membri, il quale poi le offre all'assemblea rispettiva in seduta pubblica, assumendo la responsabilità della regolarità formale del documento: e per facilitare l'esercizio del diritto antichissimo, le petizioni indirizzate ai membri delle Camere hanno corso in franchigia postale. Solo le corporazioni municipali di Londra e di Dublino hanno il privilegio onorifico di presentare le proprie petizioni per mezzo degli sceriffi e rispettivamente del Lord

<sup>(1)</sup> Cfr. nota all'articolo precedente.

Mayor, ricevuti alla sbarra della Camera dal sergente con la mazza.

In Francia l'Assemblea Nazionale costituente, col suo primo regolamento del 29 luglio 1789 non tralasciò di stabilire che le petizioni, domande, lettere, richieste ed indirizzi le si dovessero d'ordinario presentare per mezzo di taluno dei suoi membri; ma imbevuta com'era d'idee rivoluzionarie aggiunse che « se le persone estranee le quali intendono presentare petizioni, vogliono pervenire direttamente all'assemblea, esse s'indirizzeranno ad uno degli uscieri che le introdurrà alla sbarra, dove uno dei segretarii avvertito dall'usciera, andrà a ricevere direttamente le loro richieste ».

Queste disposizioni diedero luogo, col loro abuso, e specialmente in quel periodo burrascoso alle scene più selvagge che ricordi la storia. Ciò nonostante, fu solo dopo un quarto di secolo e precisamente nella *Carta* del 1814 che trovasi condannata esplicitamente per la prima volta quella usanza pericolosissima. L'articolo 53 diceva infatti:

*Toute pétition à l'une ou à l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. La loi interdit d'en apporter en personne et à la barre.*

E l'articolo rimase immutato, col numero 45, nella costituzione del 1830, donde poi passò nella costituzione belga come prima parte dell'articolo 43.

Il costituente piemontese opportunamente si attenne a questa prescrizione, che le dolorose esperienze rivoluzionarie consigliavano d'iscrivere nella costituzione stessa, al di sopra dei regolamenti delle Camere. Nella seduta 24 febbraio 1848 del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) fu quindi proposta e venne approvata alla semplice lettura, la disposizione seguente:

*Aucune pétition ne peut être présentée personnellement aux Chambres;*

la quale poi divenne, nel testo definitivo, la prima parte dell'articolo 58 dello Statuto, completata dall'altra disposizione statutaria che leggesi nell'articolo 59.

Contro cotesto salutare divieto, abbiamo visto ripetersi anche troppo frequentemente in questi ultimi tempi uno strano abuso, rivestente tutti gli estremi d'un reato, ossia il gettito delle petizioni dall'alto della tribuna pubblica nell'aula, per richiamare più sollecitamente e sicuramente sui postulanti l'attenzione dell'assemblea e della stampa. Ma ben s'intende che di tali petizioni non si tiene alcun calcolo, e che gli autori del gettito cadono sotto il disposto delle leggi penali (§ 649).

§ 600. — Egli è in applicazione di questa norma, che il regolamento senatorio in principio dell'articolo 90 (§ 597) parla di petizioni *dirette* per iscritto al Senato, e più esplicitamente quello dell'assemblea elettiva nell'articolo 110 (§ 597) parla del diritto di *mandare* petizioni alla Camera.

Delle petizioni così ricevute, salvochè non sieno anonime o sconvenienti, spetta alla Presidenza di dar notizia giorno per giorno alla rispettiva assemblea; cosicchè non è più consentito ai deputati di presentare alla Camera in seduta pubblica le petizioni loro rimesse in via privata, come usavasi non senza andare incontro ad inconvenienti, sino al 1868. Ecco in proposito le disposizioni del regolamento senatorio:

Art. 43. — Spetta al *Presidente* di far conoscere, dopo la lettura del processo verbale, i messaggi, le lettere, gl'indirizzi che concernono il Senato, ed *indicare le petizioni e farne conoscere l'oggetto*, salvo il disposto degli alinea 1 e 2 dell'art. 95.

Ed ecco le disposizioni del regolamento della Camera:

Art. 34. — *Un segretario* (dopo la lettura del processo verbale e le comunicazioni della presidenza) farà cenno delle *petizioni* presentate dopo l'ultima seduta: le quali poi saranno trasmesse alla Commissione speciale, dove ogni deputato può prenderne cognizione.

Dopo l'annuncio delle petizioni, ed al momento in cui si rinviano alla Giunta apposita, ogni membro della Camera o rispettivamente del Senato può chiedere che taluna di esse venga dichiarata urgente o urgentissima. Ma è dichiarazione che non ha la minima portata pratica;

semplice atto di cortesia verso i postulanti, di cui perciò si può abusare senza danno come senza vantaggio: cosicchè un tempo era concessa al 17 o al 18 % ed ora al 33 %, in media, di tutte le petizioni presentate ogni anno. Bensì in qualche caso eccezionalissimo l'assemblea prescrive alla Commissione il giorno in cui deve presentare il rapporto, o anche delibera seduta stante, omesso il previo rapporto che lo Statuto prescrive come norma generale nell'articolo 57.

§ 601. — Passiamo ora alla seconda parte dell'articolo che commentiamo.

Innanzitutto, è necessario distinguere le petizioni *collettive* da quelle *in nome collettivo*. Le prime sono quelle firmate da più individui, ciascuno per proprio conto; le altre sono quelle firmate da uno o da più individui in nome e per conto d'una collettività.

Ora, le petizioni collettive non sono proibite; perciocchè se molti individui possono inviare, ciascuno separatamente, una identica petizione all'una o all'altra Camera, sarebbe un inutile ed eccessivo rigore il vietare ch'essi possano raccogliere le proprie firme tutte a piè di un solo esemplare della petizione medesima. Che se da un lato le petizioni collettive ingenerano il pericolo di pressioni morali sull'animo dei membri delle Camere, dall'altro lato esse sono sempre circondate da una ragionevole diffidenza che ne tempera l'efficacia, non ignorandosi come assai spesso sieno poco spontanee e poco meditate le firme che si raccattano sopra consimili documenti. E, bene inteso, ogni sottoscrizione vale per sè stessa, cioè per la sola persona che l'ha apposta, e ciascuna deve essere separatamente legalizzata. Indi la disposizione finale dell'articolo 96 del regolamento senatorio:

Nelle petizioni collettive non si terrà conto delle firme che non siano autenticate in uno dei modi suindicati (1).

\* (1) Ricordasi in proposito la petizione presentata il 9 maggio 1881 alla nostra Camera contro il disegno di legge sul divorzio, che recava 637,712 firme! E più recentemente (5 dic. 1902) una con 3,510,012 firme pure contro il divorzio.

Come il regolamento di disciplina per l'esercito proibisce le petizioni collettive ai militari, così si è voluto anche per gl'impiegati civili sostenere il divieto, in nome delle stesse ragioni di disciplina, o almeno distinguere tra le petizioni aventi per oggetto un provvedimento legislativo le quali sarebbero consentite, e quelle aventi per oggetto qualche cosa di competenza dei ministri che sarebbero proibite quasi suonassero reclamo contro i superiori gerarchici. Ma la Camera ha costantemente ammesse le petizioni anche d'interi ordini d'impiegati o funzionarii, e crediamo che abbia fatto benissimo.

§ 602. — Sono invece proibite, per regola generale, le petizioni *in nome collettivo*. L'esperienza della Francia rivoluzionaria dimostrò a chiare note come sia pericoloso per l'ordine giuridico e per la dignità e l'indipendenza delle Camere, il permettere che le associazioni politiche possano erigersi a rappresentanti del popolo, e parlando in nome di questo, contrapporsi alla unica e legale sua rappresentanza che è il Parlamento. Libere le associazioni di costituirsi, discutere, indire *meetings* e fondare giornali; se però intendono rivolgersi alle assemblee, debbono farlo nelle forme dell'articolo 57, ossia con petizioni in cui ciascun socio o aderente appone la firma per sè, in nome proprio, in esplicazione del suo diritto individuale e facendosi individualmente conoscere; non deve perciò esser consentito ai soli capi di parlare all'una o all'altra Camera in nome di tutti, ivi compresa l'eventuale minoranza che non si associa all'atto, e fortificandosi dell'autorità morale e indefinita d'un ignoto numero d'aderenti. Il primo divieto delle petizioni in nome collettivo si rese necessario in Francia per le imposizioni esercitate dai *clubs* e dalle società politiche fin dal 1795: la costituzione dell'anno III disse infatti nel citato articolo 364, che nessuna « associazione » poteva presentare petizioni in nome collettivo; e la costituzione belga nel capoverso dell'articolo 21 ripetette il divieto nella medesima forma indiretta che più tardi imitò il costituente piemontese col capoverso di quest'articolo 58.

Cauto è dunque il divieto, del quale non appare alcuna traccia in tutti i verbali del Consiglio di Conferenza (§ 7): esso intende colpire propriamente le petizioni politiche delle riunioni ed associazioni politiche, e guarentisce il diritto delle assemblee parlamentari a non essere turbate nella loro funzione di esclusive rappresentanze del popolo, senza tuttavia offendere in nulla il diritto di petizione anche alle riunioni ed associazioni suddette. Invero, se queste non possono rassegnare petizioni a firma dei propri capi in rappresentanza di tutti, hanno del resto pienissima facoltà d'inviarle anche con migliaia di firme, purchè individualmente apposte e legalizzate. Nè la differenza è piccola giacchè nelle petizioni collettive ogni firmatario fa atto di volontà propria, più o meno meditata, ed assume pubblicamente la responsabilità morale della richiesta: mentre nelle petizioni in nome collettivo le poche firme dei capi mirano ad affermare unanimità di vedute fra i loro rappresentati e a far supporre un indefinito codazzo anonimo di postulanti, e ad influire sulle assemblee con la influenza morale dell'organizzazione a scopo politico.

In conseguenza, le petizioni in nome collettivo che riguardano materie politiche, non possono essere accettate dalla Camera, perchè vietate dallo Statuto. Ma quelle che non riguardano materie politiche e perciò non contengono alcun pericolo per la dignità e l'indipendenza delle assemblee, possono essere dalle medesime accettate, però considerandole quali petizioni *collettive*, individualmente rassegnate dai soli firmatarii.

§ 603. — Pure, se la ragione del divieto è di impedire che le associazioni libere e spontanee possano premere sulle assemblee politiche usurpandone le funzioni rappresentative, questa ragione vien meno allorquando trattasi di collettività costituite dalla legge, e riconosciute dal diritto pubblico come parti integranti dell'organizzazione statale. Indi l'eccezione che il capoverso dell'articolo 58 enuncia, affermando con essa indirettamente la regola del divieto: cioè che le autorità costituite hanno solo il diritto di presentare peti-

zioni in nome collettivo, in rappresentanza delle collettività ch'esse ufficialmente già rappresentano ad altri effetti giuridici.

Notisi la frase « autorità costituite ». Essa, come l'intero capoverso, ci viene dalla costituzione belga. Ora, il progetto di questa costituzione accordava la facoltà delle petizioni in nome collettivo a tutti i « corpi legalmente costituiti », ma l'espressione fu modificata nel corso dei dibattiti, allo scopo di restringere la facoltà stessa alle sole autorità, escludendo le associazioni legali e le persone giuridiche, in genere.

La nostra statistica dimostra che l'eccezione corrisponde ad un bisogno pubblico; infatti il numero delle petizioni in nome collettivo secondo questo capoverso, va crescendo presso di noi, di continuo. Mentre nel decennio 1856-65 esse costituirono il 30 % del numero totale delle petizioni, nel decennio 1866-75 ascsero al 39 %, ed al 53 % nel decennio consecutivo.

§ 604. — Sorse tuttavia un grave quesito: questa riserva in favore delle autorità costituite le autorizza ad inviare petizioni in nome collettivo per qualunque obbietto, ovvero deve intendersi limitata ai soli scopi specifici ai quali dette autorità sono legittimamente preposte? Un Consiglio comunale o provinciale, ad esempio, può nelle sue petizioni erigersi a portavoce del Comune o della Provincia anche in materie generali e politiche, o deve invece restringersi alle sole materie che riflettono la propria competenza secondo le leggi? E inoltre, possono le autorità costituite usare del diritto di petizione anche a scopo di mettere in moto il potere di sindacato sui ministri; o debbono invece limitarsi a quelle soltanto, che tendono ad eccitare il potere legislativo delle Camere? Un Consiglio comunale o provinciale potrebbe, ad esempio, far petizione all'assemblea contro un ripetuto o ingiustificato scioglimento inflittogli dal Governo?

Delle varie costituzioni che precedettero la nostra e che via via abbiamo ricordate, solo quella dell'anno III nel più volte accennato articolo 364 scioglieva il dubbio, dichia-

rando che le autorità costituite godevano dell'eccezione « seulement pour des objets propres à leurs attributions ». Ma la nostra giurisprudenza ha ormai assodato, che non diversamente devesi interpretare anche l'articolo 58. Fin dal 19 ottobre 1852 il Ministro dell'interno con circolare agli Intendenti Generali (ora Prefetti) li richiamava a riconoscere legittime le petizioni dei Consigli comunali e provinciali solo se rientranti nella rispettiva sfera d'azione; e nel 23 gennaio 1853 un regio decreto scioglieva il Consiglio comunale di Saluzzo, appunto per avere inviato alla Camera due petizioni di cui una biasimante il Ministro dell'interno per l'interpettazione data ad una disposizione circa la guardia nazionale, l'altra tendente a promuovere nuove disposizioni di legge sopra un oggetto di generale interesse politico. Questa interpretazione dell'Esecutivo ebbe, immediatamente dopo, la conferma autorevole della Camera; la quale nel 29 stesso mese ed anno occupandosi delle due petizioni del Comune di Saluzzo, con votazione nominale passava all'ordine del giorno, ritenendole esorbitanti dalle attribuzioni legittime del Consiglio comunale. In tempi a noi più recenti, la quistione si è presentata più volte al Consiglio di Stato, ed esso confermò sempre i limiti sopraccennati, particolarmente col parere 12 luglio 1889 intorno ad una deliberazione del Comune di Siena e con quello 1° febbraio 1896 intorno a due deliberazioni dei Comuni di Cremona e di Parma. In contrario può citarsi un solo precedente parlamentare nella seduta 5 marzo 1868 della Camera, benchè assai meno esplicito e concludente della solenne affermazione del 1853; mentre è a torto che citasi come contrario il parere emesso dal Consiglio di Stato il 6 giugno 1890 circa una deliberazione del Comune di Bruntino.

Invero, le « autorità » in tanto sono « costituite » in quanto la legge le costituisce per affidar loro una determinata sfera d'azione e di competenza; in regime costituzionale, nessuna persona — fisica o giuridica — può andare esente da limiti. Entro la rispettiva sfera, l'azione di ogni singola autorità è legittima, e deve avere a propria disposizione tutti i mezzi legali per raggiungere i proprî scopi, non

escluso quindi il diritto di petizioni alla Camera; ma fuori di essa, l'azione d'una autorità non è più legittima di quel che sarebbe l'azione d'un privato il quale pretendesse sostituirsi ad un'autorità pubblica, nè l'atto che esorbiti può cessare d'essere illegale e nullo sol perchè assume la forma di una petizione al Parlamento. Pertanto, è diritto e competenza delle autorità costituite quello di rivolgere petizioni in nome collettivo alle Camere semprechè trattisi di tutelare gl'interessi specifici ai quali esse autorità son preposte: ma fuori di cotesto campo esse non sono più autorità, non hanno più la rappresentanza legale dei rispettivi amministrati, e per conseguenza non han nemmeno diritto a fare petizioni in nome dei medesimi.

Nè questa limitazione può dirsi che annulli il diritto di petizione in nome collettivo, che lo Statuto sanziona, perciocchè rimane sempre vasto il campo in cui tali petizioni si possono utilmente esperire. Nè può dirsi che ridondi a danno pubblico, perciocchè i singoli cittadini possono direttamente chiedere al Parlamento tutto ciò che stimano opportuno o necessario, e gli stessi componenti dei corpi costituiti non sono affatto limitati nel loro individuale diritto di petizione. Mentre invece il sistema opposto addurrebbe non immaginarî pericoli per l'ordine pubblico: la distinzione delle competenze, che è il cardine fondamentale e il principio ispiratore del regime costituzionale, sarebbe disconosciuta e turbata; il concorso di molte petizioni simili da parte delle « autorità costituite » di più comuni, di più provincie, di più regioni, potrebbe assumere quel carattere di pronunciamiento e d'intimidazione morale, che si è voluto appunto escludere col generale divieto delle petizioni in nome collettivo; i vasti moti organizzati dalle « autorità costituite » potrebbero dare adito a vivaci dissidii fra parte e parte del paese per le petizioni deliberate qua e là in senso contrario. Che se analoghi turbamenti dell'ordine pubblico si possono rimproverare anche ad un violento abuso di petizioni individuali o collettive di molta parte di popolo, uopo è considerare che i cittadini singoli adoperano anche in tal caso un dritto che la legge loro

riconosce, e ad ogni modo non sono parti costitutive dell'ordinamento statale; mentre le autorità costituite non possono certamente adoperare a danno dell'ordinamento statale la forza che quest'ultimo confida loro, massime poi, se per ciò fare pretendessero giovare di un mezzo che non è necessario e quindi non è compreso nei loro poteri. Ciascuno al suo posto! ecco la divisa del sistema costituzionale o « Stato giuridico » <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cfr. anche quanto abbiamo detto più succintamente alla più volte ricordata voce *Petizione* n. 25, pubblicata nel « Digesto italiano ». Ivi ricordavamo — e qui trascriviamo — che tra le ultime petizioni dovute alle « autorità » costituite sono da annoverarsi quella discussa nella tornata dell'11 febbraio 1907, di 754 Comuni meridionali, che chiedevano allo Stato di provvedere ai dissesti finanziari dei loro bilanci; e l'altra, discussa nella tornata del 22 detto, di 69 deputazioni provinciali che chiedevano l'esonero delle spese di cui all'articolo 272 della legge comunale e provinciale.

Ricordiamo anche i voti più recentemente espressi da vari Comuni del Regno — compreso quello di Roma — in merito alla obbligatorietà o meno dell'insegnamento religioso nelle scuole. (Cfr. nota al § 43). Di varie di queste petizioni la Camera prendeva atto nella tornata del 24 marzo 1908; e, su proposta della Giunta per le petizioni, le inviava senza alcuna parzialità, agli archivi.

## Art. 59.

**Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, nè sentire altri, fuori dei propri membri, dei ministri, e dei commissari del Governo.**

### SOMMARIO:

**Idee generali in ordine al divieto sancito nell'articolo 59.**

§ 605. Ragioni di questo divieto. — § 606. Dove siasi ispirato il Costituente piemontese per questo esplicito divieto. — § 607. Analisi dell'articolo - Eccezioni a favore dei commissari del Governo. — (n) § 608. Divieto per gli « estranei » alle Camere. — § 609. Come l'articolo 59 non si riferisca al Senato costituito in Alta Corte di Giustizia.

**\* L'articolo 59 e il potere d'inchiesta.**

\* § 610. Il potere d'inchiesta nel diritto e nella consuetudine inglese — nel diritto pubblico degli Stati Uniti e della Francia — La costituzione belga e il costituente piemontese. — \* § 611. Il diritto d'inchiesta non è incompatibile colla disposizione dell'articolo 59. — \* § 612. Altri argomenti in favore di quest'ultima tesi. — \* § 613. Varie categorie d'inchieste: *Legislative - di Sindacato - elettorali*. — \* § 614. Altra specie d'inchiesta: *personale*. — \* § 615. Modo di proporre e d'instituire le inchieste. — \* § 616. Modo di procedere alle medesime. — \* § 617. Azione delle Commissioni d'inchiesta nei rapporti col potere esecutivo. — \* § 618. Azione delle Commissioni d'inchiesta nei rapporti col potere giudiziario. — \* § 619. Azione delle Commissioni d'inchiesta nei rapporti coi privati. — \* § 620. Termine fissato per l'inchiesta — Effetti della chiusura della sessione sulle Commissioni d'inchiesta. — \* § 621. *Quid* in ordine alla pubblicità degli atti relativi alla inchiesta.

**Idee generali in ordine al divieto sancito nell'articolo 59.**

§ 605. — Due sono le funzioni delle Camere, quella legislativa e quella di sindacato sul Governo (§ 391); e per esercitarle è necessario, ma è anche sufficiente, ch'esse possano udire la parola dei propri membri, e quella dei rappresentanti del Governo medesimo — sieno essi i rappresentanti ordinari cioè i Ministri, sieno i rappresentanti

straordinari o Regi Commissarî (§ 607). Quando ogni deputato nella Camera ed ogni senatore nel Senato abbia piena libertà di parola, e l'abbiano ugualmente piena nell'una e nell'altra assemblea i Ministri e Commissarî del Governo, e si aggiunga inoltre il diritto degli estranei di inviare petizioni per eccitare in certi casi l'una o l'altra delle due funzioni ora dette — nessun bisogno può esservi che le assemblee ricevano od ascoltino altre persone. L'entrare in rapporto coi terzi ed ascoltarli è indispensabile alle autorità esecutive ed a quelle giudiziarie, ma sarebbe inutile alle Camere, che sono solo chiamate a far leggi ed a regolare l'indirizzo politico del Governo.

Nè soltanto sarebbe inutile: ciò sarebbe anche pericolosissimo per la libertà, l'indipendenza, la dignità delle assemblee parlamentari. Già si ebbe occasione di ricordare (§ 599), a quali scene di tumulto dava luogo la riprovevole consuetudine delle prime assemblee francesi, di ammettere nell'aula i presentatori di petizioni; e il tragico si mescolava al ridicolo, quando l'assemblea ringraziava e chiamava a sedere sui propri banchi Anacarsi Clotz predicante la guerra universale, o complimentava e faceva posto agli ecclesiastici cattolici che si presentavano a declamare contro il celibato dei preti facendosi accompagnare dalle loro mogli e dai figli, od ascoltava gravemente un bimbo di dieci anni che veniva ad esporre le proprie idee sul riordinamento dell'istruzione pubblica.

D'altra parte, la libertà d'intrattenere rapporti con gli estranei potrebbe anche divenire un'arma nelle mani delle assemblee politiche, per usurpare funzioni esecutive e giudiziarie che ad esse non possono e non debbono appartenere. Infatti, chiamando e ammettendo in propria presenza i funzionari o i giudici, le assemblee potrebbero dar loro prescrizioni od ordini od assoggettarli al sindacato, confondendo in ogni caso le competenze e annullando l'indipendenza degli altri poteri.

§ 606. — Di qui il divieto dell'articolo 59: il quale non si rinviene mai nelle due costituzioni francesi del 1814 e

del 1839, nè nella costituzione belga, perchè già compreso sostanzialmente nella proibizione di presentare petizioni personalmente alle Camere. È probabile che il nostro Statuto l'abbia imitata dalla costituzione del Granducato di Toscana, che fu emanata il 15 febbraio 1848; infatti essa conteneva il seguente articolo 58, molto simile al nostro 59:

Le assemblee non ricevono deputazioni, nè ascoltano, fuori dei propri membri, altro che i ministri o commissari che il Governo inviasse loro per la discussione delle leggi.

Certo è, che nella seduta 24 febbraio del Consiglio di conferenza (§§ 7, 8) veniva letto, senza alcuna osservazione, un articolo così concepito:

La Chambre ne peut entendre personne, excepté ses membres, les ministres et les commissaires envoyés par le Roi.

È nel testo definitivo comparve poscia, senz'altro esame in seduta plenaria del Consiglio di conferenza, il presente articolo 59.

§ 607. -- Analizzando ora l'articolo medesimo è d'uopo rilevare che esso contiene una disposizione positiva e parecchie disposizioni negative, oltre alla conferma della libertà di parola dei senatori e dei deputati nella rispettiva Camera che già trovasi affermata nell'articolo 51, e la conferma della potestà dei ministri d'andare a parlare in entrambe le Camere, che troveremo richiamata nell'articolo 66.

La disposizione positiva è quella che accenna ai « Commissari del Governo » e costituisce il fondamento del diritto d'istituirli.

I commissari del Governo sono collaboratori che i ministri si associano per la discussione di determinati progetti di legge nelle Camere, quando stimino che all'uopo sia necessario il concorso di persone tecniche o singolarmente perite nella materia. Essi possono essere scelti così dentro come fuori del Parlamento, così per un solo disegno di legge come per più disegni insieme, od anche per determinate parti di un

determinato disegno di legge, essendo per ogni discussione facoltà del Governo di nominarne più d'uno. La loro nomina ha luogo per decreto reale, che viene comunicato alla Camera presso la quale essi sono destinati; e le loro funzioni durano quanto è necessario per adempiere il mandato ricevuto; ma essendo prescelti per libera valutazione del Gabinetto, ove quest'ultimo abbia a dimettersi prima ch'essi abbiano assolto il proprio compito, anch'essi ne seguirebbero le sorti.

Il Commissario, appena ne sia comunicata la nomina all'assemblea, acquista diritto di entrare in essa ed assidersi al banco del Governo, e prendere la parola tutte le volte che lo domandi, limitatamente però alla discussione per la quale è incaricato. Nè la presenza dei ministri competenti per ragion di materia vincola il Commissario al silenzio; nè la presenza di questi vincola al silenzio il ministro, rimanendo al libero accordo fra di essi il riparto del comune lavoro. E poichè il Commissario rappresenta il Governo in genere, tutto ciò ch'egli dice nell'esplicazione del suo ufficio, vincola il Gabinetto come se avesse parlato uno dei ministri.

Nei primi tempi del regime rappresentativo presso di noi non davasi legge di qualche importanza, per la quale non si addivenisse alla nomina di un Commissario del Governo: e talvolta ne furono nominati anche per la discussione dei bilanci. Oggi però vi si suole ricorrere assai raramente <sup>(1)</sup>.

Noi vedremo (§§ 703 e ss.) che i sottosegretari di Stato non possono entrare in rappresentanza dei ministri nella Camera di cui non sieno membri, se non dietro apposito decreto di nomina quali Commissari del Governo. E ve-

\* (1) Difatti l'ultimo commissario si ebbe nella XV legislatura nella persona del senatore Messedaglia pel disegno di legge riguardante il « Riordinamento fondiario ».

In tutto non raggiungono la cinquantina: e chi desiderasse conoscerne i nomi, e vedere i disegni di legge per cui furono nominati, può confrontare il « Manuale ad uso dei deputati », pubblicato per la legislatura in corso (XXII), p. 914-916.

demmo (§ 179) che nel caso d'impedimento del Re possono essere delegati ad inaugurare in suo nome le Sessioni parlamentari appositi Commissarii, i quali si dicono Regii, mentre questi di cui abbiamo discorso nel presente paragrafo sono correttamente designati dallo Statuto come Commissari del Governo.

§ 608. — Più varie sono le disposizioni negative. E primieramente il divieto di ricevere alcuna deputazione, nè dell'altra Camera nè di estranei; nè a scopo di presentare petizioni, il che è già proibito dall'articolo 58, nè a qualsiasi altro scopo; nè su domanda delle deputazioni stesse, o di coloro che pretendessero inviarle, nè sopra invito o richiesta spontanea delle assemblee. Ma, come lo Statuto si limita a proibire il *ricevimento* di deputazioni estranee non è vietato alle Camere *inviare* deputazioni proprie.

In secondo luogo, v'ha il divieto alla Camera di ascoltare altri, all'infuori dei rispettivi membri. Quindi nemmeno il Re ha diritto d'intervenire nelle adunanze dell'una o dell'altra assemblea, potendo la sua presenza diminuire la libertà d'opinione e di voto. Quindi le richieste d'autorizzazione a procedere contro deputati non possono essere trasmesse direttamente dai Procuratori del Re, ma presentate dal Guardasigilli. I rapporti fra il capo dello Stato e le assemblee politiche debbon perciò aver luogo sempre col tramite dei Ministri responsabili.

Anticamente il Re d'Inghilterra interveniva assai spesso alle tornate della Camera dei Lordi, continuando in questa il primigenio carattere di Consiglio della Corona, ma dalla morte della Regina Anna la pratica è caduta affatto in desuetudine, e se nell'aula dei Lordi vedesi in permanenza il trono di bronzo, perenne e saldo come la stessa istituzione monarchica, esso non è più occupato che nelle cerimonie di apertura e di proroga ed in quelle di sanzione dei *bills*; nei quali casi le Camere, unite insieme, se ascoltano la parola del Re, non parlano, non deliberano, non votano, non funzionano però in sua presenza. L'inter-

vento del Re e (dov'egli non possa) dei Commissari suoi rappresentanti per l'inaugurazione delle Sessioni, è anche presso di noi una consuetudine con carattere di mera cerimonia (§§ 178, 176).

In terzo luogo, v'è il divieto alla Camera di udire un senatore e il divieto all'assemblea vitalizia di udire un deputato. E ciò vale ad affermare quel che nell'articolo 64 vedremo poi esplicitamente detto, ossia che nessuno può essere, al tempo stesso, membro di entrambi i rami del Parlamento. Vale inoltre a stabilire che in nessun caso le nostre due Camere si possono congiungere in unica assemblea per discutere e deliberare come un sol corpo; dovendo i rapporti reciproci esplicitarsi unicamente per iscritto nella forma di messaggi. L'unico caso di riunione plenaria che lo Statuto determini, è quello dell'articolo 22 pel giuramento del nuovo Re; l'altro, per l'apertura delle sessioni, è un mero portato delle consuetudini: entrambi, ad ogni modo, non offendono lo spirito dell'articolo che ora commentiamo, perchè la riunione è materiale ma non dà luogo a dibattiti nè a voti in comune. Perfino in Francia nel periodo eccezionale dalla caduta del II Impero alle leggi organiche del 1875, quando Thiers era Presidente della Repubblica, pur continuando ad essere deputato, egli non poteva recarsi all'assemblea se non dopo avere informata della propria intenzione il presidente di essa mediante un messaggio; e la discussione doveva subito essere sospesa, e il Presidente della Repubblica non poteva intervenire a prendere la parola che nel giorno seguente (salvi i casi d'urgenza), e subito dopo il suo discorso la seduta era tolta, cosicchè anche in quell'ibrido regime la Camera non poteva mai discutere nè votare in presenza del capo dello Stato.

In esplicazione di questo articolo, troviamo le seguenti disposizioni nel regolamento del Senato:

Art. 37. — Vi saranno nella sala delle pubbliche adunanze, seggi speciali e banco pei ministri e commissari del Re...

Art. 46. — Nessuno può parlare in Senato, se non i senatori, ed i ministri e commissari del Re...

Art. 109. — Nessuna persona estranea al Senato può, sotto qualsiasi pretesto, introdursi nel recinto dove siedono i senatori...

È nel regolamento della Camera:

Art. 38. — Nella sala vi saranno posti riservati ai ministri, ai commissari del Re e ai membri delle Commissioni.

Art. 44. — Nessuna persona estranea alla Camera può, sotto verun pretesto, introdursi nella sala ove siedono i suoi membri.

§ 609. — Si noti, per altro, che il divieto di sentire estranei è diretto alle Camere in quanto corpi politici, non essendo necessario, ed essendo anzi pericoloso (come si è detto), ch'esse intrattengano rapporti personali e verbali coi terzi per l'adempimento delle funzioni che loro sono proprie.

Ma il Senato in quanto siede come Alta Corte di Giustizia, « non è corpo politico » (§ 377); è invece un corpo giudiziario, ed evidentemente esso non potrebbe adempiere gli uffici commessigli dagli articoli 36, 37 e 42 dello Statuto, se non potesse richiedere la presenza di estranei ora nella veste d'imputati, ora in quella di testimoni o periti, e se non potesse ascoltarli ed ascoltare altresì i rappresentanti del Pubblico Ministero e gli avvocati della difesa, ancorchè non rivestiti della qualità senatoria.

L'articolo 59, pertanto, non si può nè si deve intendere applicabile al Senato costituito in Alta Corte di Giustizia.

Parimente non si può applicare nemmeno alla Camera elettiva in quanto esercita la funzione conferitale dall'articolo 60 dello Statuto; e noi vedremo (§§ 629 e ss.) come la Giunta delle elezioni, giudicando qual vero e proprio tribunale, ammette alla propria presenza ed ascolta i testimoni e gli avvocati delle parti in causa.

#### \* L'articolo 59 e il potere d'inchiesta <sup>(1)</sup>.

\* § 610. — Qui sorge un importante quesito; e cioè se di fronte al divieto dell'articolo 59 si possa ammettere nelle nostre Camere la potestà d'ordinare e compiere inchieste,

<sup>(1)</sup> Il manoscritto del compianto prof. Racioppi terminava — col paragrafo designato da noi col n. 609 — il commento a quest'articolo. Nè qui nè in altra parte trovammo cenno del « potere d'inchiesta » che crediamo sarebbe stato

ossia indagini rivolte allo scopo di raccogliere informazioni sopra determinati fatti o argomenti, col mezzo di deposizioni di estranei e di esami di documenti che non sono in possesso delle Camere.

In Inghilterra il potere d'inchiesta è nato, secondo Hallam, nel 1689. Fu l'andamento della guerra che allora conducevasi in Irlanda, l'occasione della prima inchiesta ordinata dalla Camera dei Comuni: essi nominarono un apposito Comitato, e sulla relazione del medesimo votarono poscia un indirizzo alla Corona, affinchè il colonnello Lundy fosse richiamato e sottoposto a giudizio sotto l'accusa di tradimento.

Da allora in poi le inchieste si moltiplicarono, ed assunsero via via diversi caratteri; ma come l'efficacia loro dipendeva principalmente dalla possibilità d'obbligare i privati a deporre, mentre per ciò le Camere non avevano sanzioni legali, fu necessario estendere alle persone chiamate dai Comitati inquirenti, l'obbligo del giuramento con le conseguenti pene che già assicuravano la verità delle testimonianze davanti alle Corti di Giustizia. La prima estensione di queste sanzioni penali ebbe luogo nel 1770 col celebre Atto di Granville in ordine alle inchieste per le elezioni contestate (§ 631): in seguito furono estese alle testimonianze davanti ai Comitati parlamentari che studiano i *bills* privati: da ultimo, per una legge del 1871, divennero norma generale, applicata a tutte le testimonianze domandate dalle Camere.

Così il potere d'inchiesta, nato dalla consuetudine in una costituzione quasi interamente consuetudinaria, ha oggidì acquistato un pieno fondamento giuridico in Inghilterra; e nel corso del secolo XIX ha avuto applicazioni svariate, frequenti e memorabili. L'inchiesta del 1810 sulla circolazione ed il cambio all'estero, segnò un'epoca nella

per lui oggetto accurato di studio in qualche parte dell'opera. Noi abbiamo creduto di supplire alla lacuna parlandone nel commento all'articolo 59 come al luogo più opportuno: l'argomento si riferisce al « controllo » in generale da esercitarsi dal Parlamento: ma di questo controllo o funzione ispettiva tace lo Statuto.

storia della scienza economica: quella del 1821 sulle condizioni del paese, aprì il passo all'abolizione delle leggi sul commercio dei cereali; quella del 1833 sulle corporazioni municipali addusse la famosa riforma delle corporazioni medesime; quella del 1851 sulle dogane, fu l'origine di celebrate novità fiscali ed economiche; e così pure quelle del 1845 e del 1859 sulla navigazione e la marina mercantile: nè parliamo delle innumerevoli inchieste elettorali e di quelle sopra argomenti di meno generale interesse. E per poco che i risultati delle inchieste appaiano meritevoli di fermare l'attenzione del paese, il Parlamento li pubblica per le stampe e li divulga con signorile larghezza: gli atti delle inchieste d'un solo anno, il 1892, occupano otto volumi; per la revoca d'un modesto portalettere fu pubblicato un volume di ben 2160 pagine in folio!

Anche in America, sotto l'influsso delle consuetudini inglesi, il potere d'inchiesta è riconosciuto alle assemblee politiche, ed alcune costituzioni particolari degli Stati che formano l'Unione lo riconoscono in modo esplicito, quando designano la Camera elettiva come « la grande inchiesta del paese » o attribuiscono alle due Camere il nome storico di « Corte Generale » sopravvivate testimonianza della antica identità d'origine fra le istituzioni rappresentative e quelle giudiziarie.

Le costituzioni francesi fino all'epoca della promulgazione del nostro Statuto, non fecero mai cenno del diritto d'inchiesta; e non fu che nel 1828, che si ebbe una prima inchiesta sulla condotta dei Ministri, e nel 1832 che la Camera rivendicò a sè il potere d'istituire inchieste in genere. Da quel primo precedente si fece poi delle inchieste un uso sempre più largo e indiscusso.

Viceversa la costituzione belga nell'articolo 40 dichiarò in modo espresso ed esplicito che « ogni Camera ha il diritto d'inchiesta ».

Ma il costituente piemontese, che aveva innanzi a sè la costituzione belga, omise d'inscrivere un consimile articolo; il costituente piemontese, che aveva innanzi a sè le due costituzioni francesi le quali non contenevano alcuna espli-

cita proibizione alle Camere di ricevere e sentire estranei, scrisse invece quest'articolo 59. Di fronte a codesti fatti, l'un negativo e l'altro positivo, devonsi dunque ammettere o negare il diritto d'inchiesta alle nostre due Camere?

\* § 611. — Il potere d'istituire inchieste non è una potestà autonoma e per sè stante, la quale abbia in se stessa il suo scopo, ma è un mezzo istruttorio per raggiungere efficacemente altri fini. Esso perciò non si può non intendere compreso come implicito e indispensabile nelle attribuzioni di ciascuna Camera, pel generale principio che gli antichi espressero con la nota formola *cui jurisdictio data est, ea quoque concessa esse videntur sine quibus jurisdictio explicari non potest*.

Le assemblee politiche debbono far leggi e sindacare gli atti del Governo: in entrambi i casi, debbono essere in grado d'informarsi, illuminarsi, mettersi nelle più proficue condizioni possibili per evitare l'errore; e se a tale uopo esse reputano insufficienti le cognizioni e notizie che possono essere arretrate nella discussione dai loro singoli membri o dal Governo, e se nessuno penserebbe a impedir loro di cercarne altre nei libri degli specialisti o nei documenti pubblicati dai corpi ufficiali o tecnici, sarebbe irragionevole impedir loro di procurarsene altre più compiute da individui estranei quando essi soltanto potrebbero fornire. Si capisce, adunque, che vi sieno norme per disciplinare questo mezzo istruttorio, allo stesso modo che vi sono norme regolatrici della preparazione dei progetti di legge, della discussione, delle votazioni e così via; ma non è necessario che il potere d'inchiesta venga loro attribuito esplicitamente.

Perciò, anche nel silenzio dello Statuto è a ritenere indisputabile il diritto delle Camere ad istituire queste indagini conosciute col nome d'inchieste.

Nè si deve credere che lo Statuto nostro non solamente taccia del potere d'inchiesta, ma anzi lo escluda, quando all'articolo 59 fa espresso e generale divieto alle assemblee di mettersi in rapporto con estranei: perciocchè questo

articolo, come appare dalle sue parole ed anche dal suo motivo storico, si rivolge alle « Camere » ma non anche alle Giunte e Commissioni delle Camere medesime. Ed è qui appunto la conciliazione fra l'apparente divieto e l'implicita concessione che noi sosteniamo: le assemblee non possono invitare estranei a partecipare alle proprie adunanze, chiamarli alla barra, interrogarli, udirne le testimonianze o deposizioni; ma nulla vieta che nei limiti delle proprie competenze possano fare tutto ciò per mezzo di Commissioni loro, nominate a siffatto compito e radunate in altro locale. Conseguentemente, dall'attribuzione statutaria delle diverse competenze alla Camera, noi desumiamo come implicito il potere d'inchiesta; dall'articolo 59, poi, desumiamo che questo potere devesi esercitare per mezzo di Commissioni e non mai in guisa diretta. La chiamata di estranei nelle sedute pubbliche a qualsiasi scopo, sarebbe illegale: quella innanzi a Commissioni che ne abbiano ricevuta apposita facoltà, è invece perfettamente legale. Il che risponde assai bene così allo scopo delle inchieste, come alla ragione dell'articolo 59. Scopo delle inchieste è d'istruire certi affari; ora, per l'articolo 55, il principio informatore di tutta questa materia è che lo studio preliminare o preventivo debb'essere fatto in sezioni, Uffici, Commissioni, Giunte, Comitati: sempre all'infuori delle adunanze plenarie. Ragione dell'articolo 59 è che l'ammissione di estranei alle discussioni in seduta pubblica può riuscire di turbamento per la indipendenza, la libertà, la dignità dell'assemblea. Ora, deferendo le inchieste a Commissioni apposite, nè si pone la *Camera* in contatto con estranei, nè si menoma la sua pienissima indipendenza di valutare come meglio reputa le informazioni raccolte in suo nome da preliminari indagini verso estranei.

\* § 612. — Vi è però un'altra ragione determinante dell'articolo 59, ossia che, ammettendo le Camere ad ascoltare gli estranei, si darebbe loro una facile occasione per scivolare verso usurpazioni di poteri i quali spettano esclusivamente all'Esecutivo e al Giudiziario. Ora — si dice — il

diritto d'inchiesta, ancorchè esercitato per mezzo di Commissioni, non aprirebbe l'adito a pericolose confusioni di poteri? Le assemblee politiche, le quali sentono così altamente di sè e dei proprii dritti, non abuserebbero di questa facoltà per usurpare le altrui competenze e calpestare i proprii limiti? Non per altro il periodo della Convenzione in Francia è passato alla storia come un'epoca di terribile anarchia rivoluzionaria, se non perchè l'assemblea unica per mezzo dei suoi Comitati e in ispecie di quello « di salute pubblica » si recò in mano tutti quanti i poteri, e legiferò, governò e giudicò in una confusione ignota allo stesso dispotismo.

Senza dubbio, ogni usurpazione è possibile ove la coscienza pubblica sia così turbata da consentirvi od applaudirvi, perciocchè nessuna costituzione politica ha la virtù di funzionare contro i voleri o i sentimenti della massa; ma l'usurpazione non è da confondere con l'uso dei poteri legittimi. L'inchiesta è un mezzo istruttorio, che sorge implicito dall'assegnazione dei fini che si debbono raggiungere, e però in questi fini medesimi rinviene i naturali suoi limiti. Poichè le assemblee non possono che far leggi e sindacare i ministri, anche le inchieste non possono indirizzarsi, che a raccogliere i dati di fatto per esercitare o l'ufficio legislativo o quello ispettivo; e in tali sfere non è possibile alcun conflitto con l'Esecutivo nè col Giudiziario, perchè nè l'uno nè l'altro hanno ad occuparsi nè di far leggi nè di sindacare i ministri. Che se in un momento di febbre politica le assemblee volessero usurpare funzioni esecutive o giudiziarie ed all'uopo istituissero Commissioni o Comitati per dirigere l'azione della amministrazione pubblica o per ricercare e punire privati colpevoli, non si tratterebbe più allora dell'uso d'una potestà legittima qual è quella di raccogliere informazioni e notizie, bensì di una usurpazione incostituzionale; non più d'inchieste, ma di governo per mezzo di Comitati o di giustizia parlamentare come al tempo degli *attainders* (§ 495).

Perciò appunto, il diritto dell'articolo 59 è diretto alle Camere ed è generico; siccome in regime costituzionale non è ammissibile che le assemblee governino o giudichino, così è loro vietato di chiamare estranei o comunque ascoltarli:

ma ciò non ha niente a che vedere coll'applicazione dei mezzi opportuni a raggiungere invece le funzioni costituzionalmente dovute alle assemblee medesime, uno dei quali mezzi è appunto l'inchiesta. L'inchiesta ha tracciato il suo campo dallo scopo al quale dirigesì: finchè le assemblee non escono dai loro scopi, nemmeno le inchieste possono uscirne; se dai loro scopi escono, non sarà l'inchiesta che dovrà esserne incolpata, perchè anche senza codesto mezzo le Camere che volessero sorpassare i propri compiti saprebbero ugualmente riuscirvi.

\* § 613. — In corrispondenza alle due funzioni del Parlamento (§ 391), le inchieste parlamentari si distinguono in due categorie, cioè quelle *legislative* e quelle *di sindacato*.

Le prime sono rivolte ad indagare un insieme di fatti relativamente ad una data materia, per la quale si avverte la necessità di nuove norme legislative, ma si avverte al tempo stesso il bisogno di raccogliere informazioni dirette, fra i competenti o gl'interessati. Tali, in Italia, le due inchieste sulle condizioni della marina mercantile e sul brigantaggio nel 1863; quelle sul corso forzoso e sulle condizioni economiche e finanziarie della Sicilia, nel 1868; l'inchiesta agraria nel 1877; quelle sulle condizioni economiche della città di Firenze e sull'esercizio delle ferrovie nel 1878; quella sulla marina mercantile nel 1880, quella sulla regia marina nel 1904, sulla amministrazione della guerra nel 1906, tuttora in corso, e quella che si sta pure tuttora compiendo sulle condizioni dei contadini del Mezzogiorno del 1907.

Le altre sono rivolte ad indagare determinati fatti specifici in qualche ramo dell'amministrazione pubblica ovvero a riconoscere le condizioni in genere di un determinato servizio pubblico, allorchè si sospetti esservi materia a chiamare a sindacato i ministri responsabili. Esse perciò riflettono i rapporti fra il Parlamento e il Governo, e possono mettere capo a voti di sfiducia o di censura od anche all'esercizio del diritto d'accusa di cui all'articolo 47 dello Statuto, come avvenne in Francia quando la Camera dei deputati volendo mettere in accusa i Ministri di Carlo X

nel 1830, incominciò appunto con l'istituire una inchiesta. Nè si esclude che le inchieste incominciate a scopo di sindacato finiscano con l'addurre, oltre coteste misure di repressione od anche senza di alcuna di esse, appositi provvedimenti legislativi per l'obiettiva sistemazione della materia. Citiamo come inchieste di questa seconda categoria in Italia, quella del 1861 sulla violazione del segreto delle lettere, denunciata dal deputato Bertani; quella del 1865 sull'andamento della finanza nel passato sessennio; quella del 1871 sulla tassa del macinato; quella del 1873 sullo stato delle arginature di Po e sulle cause delle loro rotte; quella del 1893 sulle banche; quella del 1904 sulla Marina (che mise a nudo così tristi cose ma su cui calò la pietra dell'oblio); quella del 1906 sulla Guerra <sup>(1)</sup> quantunque, come si disse, compiuta solo in parte.

Devesi però aggiungere una terza categoria d'inchieste, che attiene non propriamente ad una funzione della Camera, ma ad una guarentigia della Camera elettiva: le inchieste *elettorali*.

Poichè, a termini dell'articolo 60 dello Statuto, ognuna delle Camere è sola competente a giudicare della validità dei titoli d'ammissione dei propri membri, l'assemblea elettiva ha il diritto di esaminare la validità delle operazioni elettorali seguite in ciascun collegio; ora, per appurare i fatti che vi si riferiscono, essa può aver bisogno anche di inviare sopra luogo un apposito Comitato inquirente, e di qui derivano le inchieste elettorali, di cui tratteremo più di proposito nel § 631.

\* § 614. — Codeste tre qualità d'inchieste si rivolgono allo appuramento di fatti, e perciò si dicono *reali*, ossia attinenti alle cose. Ma vi è un'ultima specie d'inchieste, quelle *personali*, che si rivolgono ad appurare la condotta tenuta

(1) Come si vede non alludiamo alle inchieste ex-parlamentari od amministrative, o governative, compiute, cioè, ad opera del solo potere esecutivo sia pure coll'intervento di qualche deputato o senatore. Così dicasi dell'inchiesta in corso sul Ministero della pubblica istruzione (1908).

in determinate circostanze da Ministri o da membri stessi delle Camere.

Senza dubbio le assemblee non hanno alcuna veste per occuparsi degli affari privati dei proprî componenti; ma non può poi negarsi loro il diritto di difendere la propria onorabilità, e d'indagare per conseguenza, se e fino a qual punto la dignità del Parlamento sia stata compromessa dalle azioni di coloro che pei primi debbono tenerla alta e superiore ad ogni sospetto. Indi le inchieste personali: le quali costituiscono il mezzo per dare una sanzione efficace all'articolo 51 dello Statuto, là dove determina che i senatori e i deputati non sono sindacabili se non dalle Camere, in ragione dei *voti* da loro emessi nelle medesime. Di esse però giova mettere subito in luce i due limiti. V'ha un primo limite di materia, ossia che le azioni del deputato o senatore in tanto possono formare obietto d'indagine, in quanto attengono strettamente alle funzioni parlamentari. V'ha poi un limite circa gli effetti, in quanto nè la Camera può mai accusare altri che i Ministri, nè mai giudicare e pronunziar pene, nè il Senato può giudicare i suoi membri che per veri e proprî reati; laonde, pei fatti moralmente riprovevoli ma giuridicamente non punibili, lo scopo e il risultato dell'inchiesta personale non può che essere una riprovazione puramente etica, non estensibile nemmeno alla espulsione del deputato o senatore che ne sia colpito.

Spesse volte furono domandate inchieste di tal genere nella nostra Camera, e non di rado dagli stessi interessati che nell'inchiesta confidavano per poter dissipare ingiusti sospetti. E se nel 1861 pel deputato Tofano e nel 1862 pel deputato La Masa la nostra Camera si lasciò a consentire inchieste per fatti non attinenti alle funzioni di deputato, da quell'epoca in poi essa tenne costantemente la regola giusta, e non aderì più ad occuparsi dei fatti estranei al mandato. Così pel deputato Cantù nel 1866, pel deputato Coccapieller nel 1882 e nel 1883, pel deputato Castellazzo nel 1884, pel deputato e Ministro Crispi nel 1894 e nel 1895 (nonostante le denunce portate davanti alla Camera e davanti all'autorità giudiziaria dal Cavallotti), pei deputati

Afan de Rivera e Miraglia nel 1901. E precedentemente, nel 1880, pel deputato Minghetti, denunciato in piena Camera come reo di avere offeso il Parlamento in un discorso pubblico dal quale scaturì il suo magnifico libro su « I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione ». La Camera, insomma, non parve mai troppo propensa a costituirsi in giurì d'onore pei proprî membri ed intorno a cose non in istretta relazione colla carica di deputato. Alle quali deliberazioni (si comprende) non va mai scompagnato il criterio politico. Il che significa che la regola generale può subire come ha subito delle eccezioni a seconda del colore politico del deputato accusato o del momento.

Cinque volte invece si ebbero inchieste sulla condotta di deputati in rapporto alle loro funzioni di membri del Parlamento. Il primo caso avvenne nel 1864, a proposito delle voci corse nel pubblico relativamente alla legge di concessione delle ferrovie meridionali; e le conclusioni della Commissione d'inchiesta, che la Camera approvò, furono: insussistenza dei sospetti di corruzione pei deputati che avevano votato quella legge di concessione, censura al contegno tenuto da due deputati mentre discutevasi la legge stessa, consiglio di dichiarare per legge (come poi fecesi) l'incompatibilità del mandato elettivo con l'ufficio di amministratore d'impresе sovvenute dal pubblico erario (§ 423). Il secondo caso avvenne nel 1869, a proposito d'altre voci corse in pubblico circa illecite partecipazioni di alcuni deputati alle operazioni della Regia Cointeressata dei Tabacchi: e qui pure la Commissione d'inchiesta escluse i sospetti, riparando la condotta di un solo deputato fra i varî indiziati, ed esprimendo il desiderio che i membri della Camera si tengano lontani da quelle posizioni che li metterebbero nella necessità di astenersi dal voto in occasione di certe leggi. Ma la Camera non ebbe tempo di discutere queste conclusioni, essendo stata sciolta per altre considerazioni. Il terzo caso avvenne nel 1893, a proposito di certe illecite relazioni di alcuni deputati con la Banca Romana; e le conclusioni della Commissione d'inchiesta deplorarono varî

membri del Parlamento non escluso il presidente del Consiglio (Giolitti) che fu costretto a dare le dimissioni. Il quarto caso riflette il Crispi (§ 502) per le presunte accuse di complicità col Favilla imputato di peculato, allora direttore del Banco di Napoli, e che nel marzo 1898 veniva *censurato* dalla Camera. Il quinto ed ultimo caso finalmente riflette l'ex deputato e Ministro Nasi, su cui avemmo già campo d'intrattenerci (Cfr. specialmente § 463).

\* § 615. — Le inchieste possono essere istituite o separatamente da ciascuna Camera, ovvero congiuntamente da entrambe: e nel primo caso formano obietto d'una mozione o risoluzione, nel secondo formano obietto di apposita legge. Parecchie ne furono ordinate finora in Italia per legge come già accennammo (§ 613). Ma è chiaro che le inchieste elettorali non possono mai assumere cotesta forma, essendo una facoltà esclusiva della Camera dei deputati il verificare le elezioni dei proprî membri e così pure le inchieste personali costituiscono sempre un affare interno di ciascuna Camera. D'altra parte, ponendo mente alla composizione ed al carattere dell'assemblea vitalizia, si spiega com'essa rifugga dall'ordinare inchieste proprie sopra qualsiasi materia benchè non gliene possa essere contestato il diritto; onde una sola proposta di tal genere si ricorda nel nostro Senato, e fu per una inchiesta sull'istruzione pubblica nel 1872.

La proposta di procedere ad una inchiesta può partire così da un singolo membro dell'assemblea come da una sua Giunta o Commissione od anche dal Governo.

Ma si capisce che raramente parte dal Governo, il quale è piuttosto incline a provvedere da solo, ove occorra, col mezzo d'inchieste, sue proprie, che perciò diconsi governative, come già accennammo, senza associarvi le Camere. È in ispecie alle inchieste di sindacato non può il Governo essere favorevole se non in casi eccezionalissimi; nel che trovasi una possente remora all'abuso di questo diritto. Invero, dove l'assemblea fosse troppo corrica ad istituire inchieste, si vedrebbe trattenuta, il più delle volte, dalla minaccia del Gabinetto di dimettersi.

Ogni proposta d'inchiesta segue il corso ordinario delle proposizioni in genere: ammissione alla lettura e presa in considerazione, se d'iniziativa dei singoli; rinvio agli Uffici o ad una Giunta apposita, se d'iniziativa dei singoli o del Governo; in ogni caso, discussione in seduta pubblica e votazione, con trasmissione all'altra Camera quando trattisi di addivenirvi per apposita legge.

Approvata l'inchiesta, si avrà determinato insieme lo scopo di essa e il numero dei membri che dovranno eseguirla: infatti, solo pei Comitati inquirenti sulle elezioni è prefisso il numero di tre membri, ma per ogni altra inchiesta è lasciata libertà di fissarlo volta per volta, a seconda delle circostanze, e suole oscillare fra cinque e quindici. Indi non resta che eleggere i commissari dell'inchiesta; avvertendo che per quelle ordinate con legge, il numero dei componenti è ripartito fra le due assemblee od anche fra le due assemblee e il Governo.

Il regolamento del Senato nostro non contiene alcuna disposizione particolare su questa materia. Invece quello della Camera dei deputati se ne occupa due volte; nel Capo VI a proposito della verifica delle elezioni, nel Capo XVIII per tutte le altre inchieste. E quanto alle inchieste elettorali esso dice:

Art. 25. — La Giunta (*delle elezioni*) può nominare un *Comitato inquirente* composto di *tre membri* scelti nel suo seno, con facoltà ancora di trasferirsi sul luogo e fare tutte le indagini necessarie.

Quanto al capo XVIII, esso è così concepito:

Art. 135. — Le proposte per inchieste parlamentari sono equiparate a qualsivoglia altra proposta d'iniziativa parlamentare.

Art. 136. — Allorchè la Camera, dopò esaurita la procedura ordinaria, delibera un'inchiesta, la Commissione è nominata dalla Camera mediante schede come all'articolo 13.

La Camera può delegarne la nomina al Presidente.

Art. 137. — Quando una Commissione d'inchiesta stimi opportuno di trasferirsi, o d'invviare alcuno dei suoi componenti, *fuori della sede del Parlamento*, dovrà informarne la Camera e chiederne la facoltà.

A proposito di quest'ultimo articolo non sarà inopportuno notare che in Francia nel 1849, nel 1850 e nel 1873

le Commissioni d'inchiesta ebbero dalla Camera facoltà di inviare Sottocommissioni anche all'estero.

\* § 616. — L'istituzione d'una inchiesta non s'intende se non per lo scopo di escutere estranei o richiedere documenti con accessi anche sopra luogo, ove occorra; donde la necessità di assicurare alle Commissioni d'inchiesta i mezzi efficaci e fare obbedire le proprie ingiunzioni entro i limiti di loro competenza: quindi la potestà di citare testimoni, farli indurre con la forza nel caso di rifiuto, chiamarli a giurare, sottoporli alle pene comminate contro le false testimonianze. Evidentemente, una sola delle due assemblee può bensì ordinare le inchieste, ma non regolare i diritti delle sue Commissioni d'inchiesta verso gli altri poteri dello Stato ed i terzi, nè creare reati ed obblighi od estendere pene; chè nelle materie regolate da leggi non possono spiegare alcuna efficacia le disposizioni emesse da una sola Camera. Occorre dunque una legge, che disciplini con norme costanti tutta la materia formale delle inchieste: e a somiglianza d'altri paesi, anche presso di noi se ne fece più volte il tentativo. Vennero all'uopo presentate proposte nel 1858 dal deputato Valerio, e dai Ministri Cavour e De-forestà, nel 1863 dal Ministro Pisanelli, nel 1865 dal deputato Laporta. nel 1879 dal Ministro Tajani, nel 1880 due volte dal Ministro Villa. Ma difficoltà varie, ora attinenti alle materie stesse, ora alle condizioni del momento parlamentare, non consentirono che alcuno di tali progetti pervenisse a termine; onde resta la necessità di provvedervi di volta in volta in ogni legge che istituisca un'inchiesta particolare. Solo per le inchieste elettorali sono state date norme generali e suggerimenti con le disposizioni di cui agli articoli 96 e ss. della legge elettorale politica. E quantunque sia da osservare che in ordine alle inchieste legislative è meno sensibile in pratica il bisogno d'una legge regolatrice, perchè non è presumibile il rifiuto di alcuno a deporre sopra condizioni obiettive quando è chiamato a titolo di onore per la speciale competenza tecnica che in lui si riconosce, certo è che per le inchieste di sindacato quel bisogno

non si può nascondere, e meglio sarebbe il provvedervi con legge generale, fatta una volta per sempre, anzichè per mezzo di leggi speciali che non possono sottrarsi all'influsso delle peculiari circostanze del caso da cui sorgono, e alle eventuali divergenze di apprezzamento fra le due Camere che debbono concorrere ad approvarle.

Tutto ciò premesso, esaminiamo in breve i rapporti delle Commissioni d'inchiesta verso l'Esecutivo, verso il Giudiziario, e verso i privati.

\* § **617.** — Le Commissioni d'inchiesta, al pari di tutte le altre Commissioni parlamentari, possono certamente invitare i Ministri così a dare informazioni come a presentare documenti: ma se essi si ricusano (come è loro diritto di fare ogni qualvolta, a giudizio proprio, ritengono di non poter dare pubblicità a fatti od atti di Governo) le Commissioni non hanno altro mezzo che richiamarsene alla Camera. È questa dunque deciderà col suo criterio politico, se i Ministri abbiano ad acconsentire: liberi essi naturalmente di dimettersi, ponendo l'assemblea nel bivio o di affrontare una crisi ministeriale ovvero di rinunciare allo efficace proseguimento dell'inchiesta. Nel 1864, avendo il Ministro della Marina ricusato di comunicare integralmente certi documenti alla Commissione d'inchiesta sulla marineria, quest'ultima si dimise; ma avrebbe anche potuto appellarsene alla Camera.

Ma possono le Commissioni citare senza il tramite dei Ministri, anche altri funzionari dell'Esecutivo, per ragione dell'ufficio ch'essi occupano in subordinazione gerarchica dei Ministri medesimi? Possono diversamente far richiesta di documenti depositati negli archivi delle Amministrazioni pubbliche? Anche qui la risposta deve essere affermativa, se si vuole che le inchieste possano riescire al loro scopo. Senonchè nel caso di rifiuto del pubblico funzionario che si fa forte del proprio obbligo di non divulgare i segreti d'ufficio, risorge la figura del Ministro, nella cui responsabilità verso la Camera si appuntano tutte le responsabilità degli agenti inferiori: la Commissione si rivolgerà

dunque al Ministro competente, perchè dica se il suo subordinato interpretò, col suo rifiuto, la vera intenzione del proprio capo gerarchico; e nel caso che il Ministro assuma sopra sè stesso il diniego del subalterno, la Commissione ricorrerà anche alla Camera acciocchè decida il conflitto.

Quanto alle inchieste di sindacato istituite dalla Camera in previsione di dovere esercitare il diritto d'accusa contro i Ministri (articolo 47 dello Statuto), può farsi ancora la questione, se la Commissione d'inchiesta abbia potestà di citare innanzi a sè il Ministro incolpato. Noi crediamo che tale questione si fondi sopra un equivoco. Coteste Commissioni d'inchiesta non sono già istituite per mettere in accusa un Ministro a ciò designato dalla Camera, ma semplicemente per appurare certi fatti, sulla base dei quali poi la Camera deciderà se sia o non sia necessario di pronunciare l'accusa. Pertanto, finchè la Commissione d'inchiesta procede nelle sue indagini, sinchè essa esiste, non si può parlare di Ministro « accusato ». In altri termini, essa non può citare a sè davanti il Ministro od ex-Ministro in veste d'imputato, ma può per altro ben chiamarlo al pari di ogni persona ch'essa reputi in condizioni di poter deporre utilmente sui fatti in esame. Solo dopo che la Commissione d'inchiesta avrà rassegnata la sua relazione alla Camera, e questa avrà formalmente pronunciata l'accusa, il Ministro od ex-Ministro diviene accusato e imputato: ma nemmeno allora egli può essere interrogato nè dalla Camera stessa, nè dalla Commissione d'inchiesta, o da altra qualsiasi Commissione della Camera medesima, perciocchè l'istruttoria del processo compete esclusivamente all'Alta Corte di Giustizia (§ 370).

\* **618.** — I rapporti delle Commissioni d'inchiesta verso il Potere Giudiziario, sono e debbono essere affatto negativi per la diversità assoluta delle sfere in cui quelle e questo svolgono la rispettiva loro azione. Non è compito delle inchieste il ricercare gli autori dei reati, il perseguire le persone, il giudicare, il sentenziare, il punire; ma il raccogliere elementi per un futuro giudizio della Camera sopra

fatti o materie di pubblico interesse e di competenza di questa ultima. È invece compito del Giudiziario il giudicare, il sentenziare, il punire, e come non possono all'azione sua sostituirsi le Camere, così non vi si può nemmeno sostituire una Commissione d'inchiesta, a nome di quest'ultime.

La diversità dello scopo impedisce di per sè i conflitti. Se trattasi d'inchiesta legislativa, il magistrato può essere chiamato a deporre, ma non in quanto magistrato e su fatti specifici a lui deferiti pel giudizio, sibbene come tecnico e su questioni generali che non rientrano nelle attribuzioni sue di giudice. Se trattasi dell'eventualità di una accusa contro i Ministri, l'articolo 47 che affida esclusivamente alla Camera il diritto d'accusa, pone conseguentemente la Commissione d'inchiesta nel diritto di procedere con piena libertà nelle sue indagini, senza pericolo d'usurpare funzioni riserbate al Giudiziario. Ed analogamente si può invocare il caso inverso, come avvenne per l'istruttoria a carico dell'ex-ministro Nasi (§§ 463, 502). Se trattasi d'inchiesta di sindacato, il pericolo di eventuali conflitti è tolto dalla diversità degli scopi, giacchè la Commissione inquirente ricerca l'elemento politico e il giudice istruttore quello giuridico: come avvenne presso di noi allorchè sui dolorosi fatti del settembre 1864 in Torino si svolsero contemporaneamente, senza incontrarsi o collidere, una inchiesta parlamentare e l'inquisizione giudiziaria.

Dicasi lo stesso nel caso di inchieste personali. Esse non presuppongono un reato da punire, nel qual caso non avrebbero ragion di essere e basterebbe la denuncia ai tribunali, ma fatti o atteggiamenti moralmente o politicamente riprovevoli.

Se infine trattasi di inchieste elettorali, si è provvidamente stabilito nell'articolo 112 della legge elettorale politica che « qualunque elettore può promuovere l'azione penale, costituendosi parte civile » pei reati attinenti ad una elezione, e allora « le autorità giudiziarie procedono alla istruzione del processo e raccolgono le prove — ma in caso di elezione non può farsi luogo a giudizio sino a che la Camera elettiva non abbia emesso su di essa le sue deliberazioni ».

Vero è che le Commissioni d'inchiesta procedono nel loro ufficio servendosi di mezzi che sappiamo essere più propri del Potere Giudiziario, cioè la citazione di testimoni e il richiamo di documenti, talvolta perfino le visite domiciliari. Ma la funzione specifica del Giudiziario — quella che dobbiamo con ogni sforzo tenere al coperto dalle altrui invasioni — è il giudicare, non già l'istruire; tutto ciò che è investigazione di fatti non ha di giudiziario altro che la forma, onde nulla vieta che anche il Legislativo, come anche l'Esecutivo, ogni qual volta devono appurare fatti entro la sfera della rispettiva competenza, si giovino delle medesime forme istruttorie, senza che ciò possa dirsi confusione o usurpazione di poteri. Anzi le Commissioni d'inchiesta si possono rivolgere ai membri dell'ordine giudiziario perchè esercitino le proprie funzioni per conto e nell'interesse dell'inchiesta, quando non credano di procedere direttamente all'escussione dei testi. Così la Commissione di inchiesta sul brigantaggio si rivolse al Procuratore generale presso la Cassazione di Napoli per sentire come doveva regolarsi contro la resistenza di alcuni funzionari amministrativi, e ne ebbe per consiglio di rivolgersi al giudice istruttore. Che se poi il magistrato non credesse di aderire alla domanda, sia che questa rifletta la prestazione d'atti del suo ministero, sia che rifletta la comunicazione di documenti in possesso del Giudiziario, la Commissione allora non avrebbe alcun mezzo per piegare la resistenza nè la Camera stessa ne avrebbe: e verseremmo allora nel campo dei conflitti fra Legislativo e Giudiziario (§ 763).

Finalmente, la diversità degli scopi e dei campi d'esplicazione fra i due generi d'inchiesta, reclama che i risultati delle inchieste parlamentari non possono nè debbono aver forza o influenza, nè invocarsi a carico o a difesa di coloro contro i quali si dovesse poi aprire o ripigliare, pei medesimi fatti, un procedimento giudiziario. Onde a sua volta il giudice non può richiedere alla Camera la comunicazione dei risultati d'una inchiesta per giovarsene nell'esplicazione del proprio ministero.

\* § 619. — I rapporti delle Commissioni d'inchiesta coi privati, sono regolati nel nostro diritto pubblico solo in quanto concerne le inchieste elettorali. Dice infatti la legge elettorale politica del 1882 con l'articolo che oggi ha il numero 112 nel testo unico:

— Ordinata una inchiesta dalla Camera, la Commissione ha *diritto* di far *citare i testimoni*, concedendo loro, se occorre, una indennità.

— Ai *testimoni* delle inchieste ordinate dalla Camera sono *applicabili le disposizioni del Codice penale* sulla falsa testimonianza, sulla occultazione della verità e sul rifiuto di deporre in *materia civile*: salvo le *maggiori pene* secondo il Codice stesso, cadendo la falsa testimonianza o l'occultazione della verità od il rifiuto, su materia punibile.

— Ai *pubblici ufficiali* imputati di taluno dei reati contemplati nella presente legge, *non sono applicabili* le disposizioni degli articoli 8 e 139 R. D. 10 febbraio 1889 n. 5291, testo unico, legge comunale e provinciale.

Quanto alle altre inchieste, non esistendo una legge generale sulla materia, non resta che determinare caso per caso, con la legge speciale di loro istituzione, quali poteri e sanzioni potranno esperire verso i testimoni: e così infatti si suole procedere in Italia. Ma se l'inchiesta non è ordinata *per legge*, crediamo che non possa nè la Commissione assumere poteri verso i terzi, nè delegarli ad essa la Camera che non li possiede in proprio.

\* § 620. — Quando si istituisce una inchiesta, può esserle anche assegnato un termine entro il quale abbia a presentare la propria relazione: e se questo termine poi scade infruttuosamente, nulla vieta che venga prorogato. Ma naturalmente, se l'inchiesta fu istituita per legge, la proroga dovrà essere concessa anche per legge: così l'inchiesta sull'esercizio ferroviario fu prorogata quattro volte con altrettante leggi speciali.

Ma quale è l'effetto della chiusura della sessione sopra l'esistenza delle Commissioni d'inchiesta? Decadono esse dal mandato, al pari di tutte le altre Commissioni permanenti e temporanee? Qui conviene distinguere: se l'inchiesta è ordinata per legge, la Commissione acquista una vita indipendente dai periodi parlamentari, e però sopravvive alla chiusura ed anche allo scioglimento della Camera, salva la sostituzione dei membri che via via venissero a cessare dal man-

dato politico. Tuttavia contraddice a questa regola un precedente nostro, avendo la Camera giudicato, nel 16 giugno 1880, di dover rinnovare il mandato ai suoi membri che nella precedente legislatura facevano parte della Commissione d'inchiesta sull'esercizio ferroviario. Se invece l'inchiesta è ordinata da una sola assemblea, la chiusura della sessione porta seco il termine della Commissione d'inchiesta; mentre per altro nulla vieta che al riaprirsi della nuova sessione l'assemblea richiami in vita e l'inchiesta e la Commissione eletta nel periodo precedente. Tale è infatti la consuetudine costante della nostra Camera, al punto che la Commissione d'inchiesta sulle condizioni economiche e finanziarie della Sardegna, nominata dalla Camera nella prima sessione della X Legislatura, ebbe rinnovato il mandato nella seconda sessione, e poi anche in principio della consecutiva legislatura.

\* § 621. — È regola generale che le Commissioni d'inchiesta procedano pubblicamente ai propri lavori. Ma quando esse non abbiano stimato di attenersi alla norma della pubblicità, rimane sempre libera la Camera di disporre, volta per volta, la stampa e la divulgazione delle testimonianze e dei documenti che le Commissioni d'inchiesta le consegnano a soddisfazione del loro compito, senza che i testimoni assunti si possano lamentare della pubblicità data alle loro deposizioni. E quando pure la Camera concorda nel non renderli accessibili a tutto il pubblico, i verbali ed atti rimangono ostensibili a tutti indistintamente i deputati, salvo casi eccezionalissimi.

Anche le pubblicazioni dei lavori delle Commissioni di inchiesta, è superfluo notarlo, rientrano sotto il disposto degli articoli 30 e 31 dell'editto sulla stampa (§ 554): e però non possono dar luogo ad alcuna azione penale.

Sulle conclusioni rassegnate dalla Commissione d'inchiesta, finalmente, l'assemblea delibererà nelle forme ordinarie, prendendo ogni opportuno provvedimento che sia di sua competenza e risulti consigliato dalle risultanze delle assunte indagini.

---

## Art. 60.

**Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri.**

### SOMMARIO:

#### La verifica dei poteri in generale.

§ 622. Fondamento razionale di questa disposizione. — § 623. Esempi tratti dagli altri popoli.

#### La verifica dei poteri nel Senato.

§ 624. Le due categorie di senatori. - Verifica dei titoli. - Disposizioni regolamentari in proposito. - Limite di tempo per detta verifica (*n*). — § 625. Effetti della riconosciuta validità dei titoli. - Giuramento. — \* § 626. *Quid* nel caso di negata validità dei titoli? — \* § 627. Se, e quali limiti sieno riservati al Senato nella verifica dei titoli.

#### La verifica dei poteri nella Camera dei deputati.

§ 628. Varie specie d'indagine cui deve procedere la Camera. - Disposizioni della legge elettorale politica in ordine alle inchieste elettorali. — § 629. Sistemi adottati nella nostra Camera per la verifica dei poteri. - La Giunta per detta verifica (*n*). — § 630. Svolgimento delle operazioni di verifica. — Prime indagini. — Elezioni dichiarate *regolari*. — § 631. Elezioni dichiarate *contestate*. - Inchieste in merito (*n*). — § 632. Indagini sui requisiti di eleggibilità dell'eletto. — § 633. Conclusioni che può prendere la Giunta. - Discussioni intorno alle medesime alla Camera. - Deliberazioni della Camera. - Provvedimenti relativi. — \* § 634. Se le qualità morali e politiche dell'eletto possano essere oggetto di indagine. — \* § 635. Rimedi contro l'eventualità di deliberazioni partigiane per parte della Camera. - Obiezioni in contrario. — \* § 636. Come il deputato entri nell'esercizio delle sue funzioni appena prestato il giuramento ed indipendentemente dalla verifica dei poteri.

#### \* Verificazione delle cause di cessazione dall'ufficio di senatore o di deputato.

\* § 637. Come simile diritto derivi logicamente dall'articolo 60 dello Statuto. — \* § 638. Casi e cause di cessazione dall'ufficio di senatore. — \* § 639. Casi e cause di cessazione dall'ufficio di deputato.

### La verifica dei poteri in generale.

§ 622. — Nel regime costituzionale ogni azione deve essere regolata da una norma e dev'essere assoggettata a un controllo il quale determini in ogni caso dubbio se l'azione medesima fu ossequente come doveva alla regola (§ 56). Ora, lo Statuto nell'articolo 33 pone le condizioni per la nomina dei senatori ed attribuisce la nomina stessa alla Corona; negli articoli 39 e 40 espliciti poscia dalla legge elettorale politica, pone le condizioni e le regole per l'elezione dei deputati, e l'attribuisce ai collegi elettorali: ecco stabilita rispettivamente la norma e creato l'organo. Per compiere il ciclo, è dunque necessario un apposito controllo, che per ogni nomina di senatore e su ogni elezione di deputato indaghi se rispettivamente la Corona o il collegio elettorale si tennero entro i limiti prefissi, scegliendo un individuo che possedeva le qualità per essere prescelto e compiendo la designazione di lui nelle forme e condizioni tutte, che la legge determina. Questo controllo è detto «verificazione dei poteri» e il nostro Statuto nell'articolo 60 esattamente lo qualifica come un *giudizio*.

Inoltre è canone del regime costituzionale che l'organo il quale prefigge la norma, quello che opera entro i limiti di essa, e quello che indaga e sindaca, debbono essere, per ogni materia, distinti e indipendenti fra loro (§ 54). Dunque anche la verifica dei poteri non potrebb'essere abbandonata nè alla Corona che sceglie i senatori, nè ai collegi che eleggono i deputati, chè in tal caso l'organo operante sarebbe incaricato di controllare sè stesso. D'altra parte, non potrebbe essere affidata nemmeno all'una Camera sui membri dell'altra, che in tal caso ciascuna si troverebbe sottoposta ad ingerenza esteriore in materia delicatissima, che attiene alla sua stessa composizione: e per lo stesso motivo non si potrebbe quel controllo affidare a verun altro corpo estraneo, e men che mai al Governo, il quale senza dubbio tenderebbe a snaturare questa verifica in un efficace strumento politico per escludere gli avversarii e moltiplicare

gli amici, rimanendo arbitro del corpo alla cui vigilanza esso medesimo trovasi sottoposto. Cosicchè procedendo per via di eliminazione, si giunge a stabilire che ciascuna delle assemblee dev'essere il giudice esclusivo della validità dei titoli d'ammissione dei propri membri. La verifica dei poteri assurge in tal modo a guarentigia efficace e squisita dell'indipendente composizione delle Camere, da enumerarsi tra le garanzie proprie delle assemblee politiche. A queste poi l'obbligo di regolarne in tal guisa l'esplicazione, da non tramutarla in uno strumento partigiano d'oppressione della maggioranza verso le minoranze, nè di falsarne il carattere, di maniera che in luogo d'un controllo estrinseco ed obiettivo sull'osservanza dei limiti di legge, se ne faccia una specie di conferma del diritto di nomina dei senatori che spetta al Re o del diritto di scelta dei deputati che spetta ai collegi.

§ 623. — L'esperienza degli altri popoli conferma l'esattezza di queste varie osservazioni e conclusioni.

Negli antichi tempi del Parlamento d'Inghilterra, la breve durata delle sessioni rendeva quasi impossibile l'esame della validità dei titoli. I Comuni protestarono talvolta in termini generali contro le irregolarità delle operazioni dei collegi, ma rare furono le quistioni sopra elezioni specifiche, tantochè se ne incontrano appena cinque o sei anteriormente al XV secolo. I rapporti degli scriffi, preposti alle operazioni elettorali dei singoli collegi, erano inviati dapprima direttamente alla Camera, ma dal 1406 furono cominciati a trasmettere alla Corte del Lord Cancelliere, il che significa, praticamente, che la verifica dei poteri divenne un attributo regio: e la Camera, ignara ancora dei pericoli di dipendere dal Re per la composizione sua, non trovava da opporsi. Fu solo nel 1586 che per la prima volta stimò di recare in propria mano la verifica dei poteri, incaricando un suo Comitato dell'esame d'una elezione dubbia; la Corona, pronta sempre ad opporsi al progressivo rafforzamento della rappresentanza nazionale, espresse il suo malcontento per essersi i Comuni immischiati di cosa

che, diceva essa, non li concerneva. Quelli però insistettero, affermando per la prima volta che sarebbe stato « contrario ai loro privilegi » l'affidare siffatte indagini ad altri che alla Camera medesima. Più tardi la controversia si riprodusse nel 1604, all'inizio del regno di Giacomo I, ma ebbe termine di nuovo col riconoscimento del diritto dei Comuni il quale da allora in poi non fu più messo in forse.

Anche in Francia, ma in periodo più breve, si ebbero le stesse vicende e con lo stesso esito. La dichiarazione reale del 23 giugno 1789 aveva riserbato al Re la verifica dei poteri dei membri degli Stati Generali; però uno dei primi atti di questi ultimi allorchè si trasformarono in Assemblea Nazionale, fu di rivendicare il diritto di verifica, e il Re non ebbe forza d'opporvi. Il diritto esclusivo dell'assemblea venne poi proclamato nella Costituzione del 1791 ed in quella del 1795 (anno III): senonchè in quei torbidi tempi si vide ben altro che l'osservanza delle leggi scritte! Non di rado i collegi si scissero in due assemblee, ed ognuna eleggeva il deputato protestando contro l'elezione fatta dall'altra; il Direttorio, che osava raccomandare e fomentare siffatte scissioni, ne profittava per imporre la conferma del deputato più amico fra i due prescelti; e dove non era che un solo eletto e suo avversario, soventi ne annullava arbitrariamente la nomina. Seguì il regime consolare e quello imperiale, e non si parlò più di verifica dei poteri, perocchè l'elezione dei deputati era fatta in quel tempo dal Senato sopra semplici liste di eleggibili! Nè se ne trova parola nella Carta del 1814 e nella Costituzione del 1830, ma non ostante quel silenzio, la verifica tornò ad essere guarentigia e potestà esclusiva di ciascuna assemblea.

Quanto alla Costituzione belga, essa non fu punto silenziosa, e nell'articolo 34 dichiarò che « ogni Camera verifica i poteri dei suoi membri e giudica le contestazioni che si elevano a tale soggetto ».

### La verifica dei poteri nel Senato.

§ 624. — L'articolo 60 del nostro Statuto, di cui non si rinviene traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza (§ 7) scese difilato dalla pratica inglese attraverso la Francia ed il Belgio. Esso attribuisce nei termini più espliciti a ciascuna delle Camere il diritto di verificare la validità dei titoli d'ammissione dei proprî membri, ossia il diritto di constatare l'estrinseca correttezza del decreto di nomina pei senatori e la intrinseca regolarità delle operazioni elettorali pei deputati, e inoltre la esistenza dei legali requisiti nelle persone degli uni e degli altri.

A ciascuna delle Camere, conseguentemente, si appartiene anche di regolare nei particolari, con le forme dell'articolo 61 dello Statuto, i modi e i termini della verifica; e ciò esse hanno fatto, e qui noi dobbiamo discorrerne.

Ma poichè il modo della scelta è affatto diversa pei senatori e pei deputati, ben si comprende che debba differire nell'una e nell'altra assemblea l'ordinamento del diritto di verifica, ond'è necessario discorrerne separatamente.

Noi sappiamo che v'ha in Italia due categorie di senatori: quelli di diritto, cioè i principi reali appena giunti alla maggiore età, e quelli nominati dal Re con le condizioni e tra le categorie di cui all'articolo 33 dello Statuto. Ora, pei primi non si comprende la necessità di verificare i poteri, appunto perchè trattasi di membri di diritto, la cui entrata in Senato non dipende dal beneplacito di alcuno, salva l'unica condizione della maggiore età, la quale è determinata manifestamente dalla data dell'atto di nascita. Si comprende invece per tutti gli altri; ed essa facevasi dal 1848 al 1872 per mezzo degli Uffici, ora si fa per mezzo di una Commissione apposita, provvedendovi il regolamento senatorio con le disposizioni che seguono.

Per l'articolo 32, il Senato nomina a squittinio segreto ed a maggioranza assoluta, in principio di ogni sessione e per tutta la durata di essa, una permanente « Commissione

per la verifica dei titoli dei nuovi senatori ». Essa si compone di nove membri, e si costituisce, al solito, eleggendo nel proprio seno un Presidente ed un Segretario. Il suo modo di procedere è tracciato nel Capo XII:

Art. 101. — I decreti reali di nomina di nuovi senatori sono dal Presidente (*del Senato*) trasmessi alla Commissione permanente indicata nell'articolo 32 del presente regolamento.

Art. 102. — Quando nel real decreto di nomina di un senatore non sia indicato a quale delle categorie descritte nell'articolo 33 dello Statuto si intenda appartenere il nominato, l'Ufficio di Presidenza restituisce il decreto al Ministro che lo ha controsegnato, acciocchè faccia ufficialmente conoscere il titolo sul quale la nomina è fondata.

Art. 103. — La *relazione* sulla validità della nomina di un senatore non dovrà contenere nè giudizio, nè indicazione, nè allusione relativi ai meriti personali del nominato, salvochè nel regio decreto egli venisse designato come appartenente alla categoria 20 dell'articolo 33 dello Statuto.

La detta relazione, ove esprima *voto favorevole* alla validità della nomina, deve essere stampata, distribuita, letta in *pubblica adunanza* e posta all'ordine del giorno, come è prescritto per le relazioni degli Uffici centrali dallo articolo 21 del regolamento. La relazione deve dire se il voto favorevole è dato all'unanimità o a semplice maggioranza. In ambedue i casi il Senato *delibera a squittinio segreto*.

Quando il voto della Commissione sia *negativo*, la relazione è *letta e discussa in Comitato segreto* e il Senato *delibera a squittinio segreto*. Se la deliberazione è favorevole alla validità della nomina, il Presidente la enuncia nella prima seduta *pubblica* in conformità dell'articolo seguente; qualora fosse contraria, la comunica al *Ministro* da cui il decreto è controsegnato.

Art. 104. — Riconosciuta dal Senato la validità dei titoli presentati, il Presidente dichiara *convalidata* la nomina ed *ammesso* il nuovo senatore a prestare *giuramento*. In nessun caso lo si potrà ammettere a giurare prima che ne sieno stati convalidati i titoli.

Finchè egli non abbia prestato il giuramento voluto dall'articolo 49 dello Statuto, il senatore eletto non è iscritto nell'elenco dei senatori e non gode di alcuna delle prerogative annesse all'esercizio delle funzioni senatorie.

Quando il nuovo senatore, di cui sia già stata convalidata la nomina, si presenta per la prestazione del giuramento, è introdotto nell'aula da due senatori a ciò delegati di volta in volta dal Presidente.

Prestato il giuramento secondo la formola prescritta dall'articolo 49 dello Statuto, il Presidente *lo proclama* senatore del Regno.

E contemporaneamente, come avverte l'articolo 107 dello stesso regolamento senatorio, il Presidente dà notizia del nuovo numero legale risultante per l'ammissione del senatore (564).

In proposito è a notare che sino al 1900 lo scrutinio segreto adoperavasi in questa materia unicamente nel caso

in cui la relazione della Commissione fosse stata sfavorevole (nel qual caso essa discutevasi in seduta pure segreta), ovvero che, essendo la relazione favorevole, lo scrutinio segreto fosse stato espressamente richiesto. Fu con le modificazioni del 1900 che lo scrutinio segreto venne esteso a tutti i casi, in conformità dell'articolo 63 dello Statuto, che lo rende obbligatorio « per ciò che concerne il personale ».

Per una stessa natura, la verifica dei titoli di ammissione è disamina che vuol essere compiuta subito dopo la nomina di un nuovo senatore, affinchè questa possa produrre sollecitamente i suoi effetti. Nondimeno il Senato non ha alcun limite di tempo, quanto alle deliberazioni di tal genere, e non sono pochi i casi di convalidazioni differite di parecchi mesi ed anche di parecchi anni; così un senatore nominato il 3 aprile 1846 non fu convalidato che il 18 aprile 1855, e un altro nominato il 30 ottobre 1861 non fu convalidato che il 5 maggio 1869. In particolare il Senato si appiglia ai taciti differimenti allorchè manca qualche titolo al nuovo nominato, e gli si lascia il tempo di perfezionarlo: poichè non sempre, nè per tutte le varie condizioni d'eleggibilità, esso ha richiesto che le medesime fossero possedute dal candidato al momento della nomina regia. Quale è dunque, nel corso dell'attesa, il valore del real decreto di nomina, e quale è la condizione giuridica del nominato?

Il decreto di nomina conserva indefinitamente la propria validità, senza essere per nulla toccato dalle soprovvenienti chiusure di sessione. Infatti le chiusure delle sessioni, come si disse nel § 592, non annullano che i progetti di legge. Ma d'altra parte il decreto rimane un puro atto regio fino a che il Senato non vi abbia congiunta la propria accettazione, e quindi resta soggetto ad essere revocato dal Re con altro regio decreto.

L'individuo nominato senatore, non diviene realmente tale se non dopo che il Senato abbia riconosciuta la validità dei suoi titoli, ed egli abbia prestato giuramento. Perciò in tutto il tempo intermedio egli non riveste nè le guaren-

tigie, nè l'ufficio di membro della Camera vitalizia: non è quindi soggetto alla giurisdizione dell'Alta Corte di Giustizia, secondo l'articolo 37 dello Statuto, nè a lui è applicabile l'articolo 64 dello Statuto medesimo, ond'egli può in ipotesi essere anche eletto deputato, come Pellegrini nel 1895<sup>(1)</sup>.

§ 625. — Quando poi il Senato, verificati i titoli, ne riconosce la validità, il giudizio dell'alto consesso produce questo duplice effetto giuridico: che la nomina pronunciata dal Re diviene perfetta, e la giurisdizione senatoria è esaurita in confronto del nominato. Quest'ultimo diviene senatore, e conseguentemente nè il Re può più revocare il decreto di nomina, nè può più il Senato ritornar mai sulla decisione presa di convalidarne i titoli.

Allora, ed allora soltanto, il nuovo senatore è ammesso a prestare il giuramento, che in forza dell'articolo 49 dello Statuto è condizione indispensabile per entrare nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Sino al 1900 distinguevasi: i senatori nominati dal Re nell'intervallo delle sessioni (ed era il caso più consueto) potevano per antica consuetudine recarsi a prestar giuramento nella seduta inaugurale della nuova sessione, e cioè prima che il Senato avesse verificato i loro titoli; quelli nominati nel corso della sessione, non potevano giurare se non dopo la verifica. Ora non è più così; e tutti, in ogni caso, debbono attendere la convalidazione della propria nomina prima di presentarsi a giurare, cosicchè si evita il pericolo che un senatore, dopo avere solennemente giurato, possa vedersi escluso dall'assemblea che per avventura non trovi sufficienti i suoi titoli. Ma d'altra parte, questo sistema contraddice al principio per cui la nomina dei senatori è attribuita al Re, e la verifica dei poteri non è che una condizione *risolutiva*, che accompagna la nomina medesima. La condizione risolutiva diviene condizione sospensiva, il riconoscimento della legittimità dell'atto di nomina si tramuta in un concorso o coimperio

\* (1) Cfr. quanto per analogia diciamo al § 626.

nella nomina medesima, l'atto regio scende al livello d'una semplice proposta che attende il suo perfezionamento giuridico nell'adesione e quasi nella sanzione del Senato. Più giustamente la Camera, come or ora vedremo, si è attenuta sempre all'opposto concetto.

Quanto alla prestazione del giuramento, già vedemmo che al senatore non è prefisso alcun termine come è invece al deputato (§ 522): cosicchè molti senatori lo ritardarono per parecchi anni o non lo diedero mai, rimanendo col titolo e la qualità di senatore, perfezionati e riconosciuti l'uno e l'altra dal Senato medesimo, senza godere poi delle prerogative senatorie, nè poterne esercitare le funzioni.

\* § 626. — Variano infine le opinioni per il caso in cui il Senato giudicando sulla validità dei titoli si pronunzi negativamente.

Sostengono alcuni, che il voto contrario del Senato colpisce direttamente il decreto di nomina, ne annulla l'efficacia, e non lascia luogo a una ulteriore deliberazione del Senato sul medesimo oggetto, a meno che non venga emesso più tardi un nuovo decreto di nomina per lo stesso individuo. La ragione sarebbe, che il Senato pronunzia un giudizio, e questo è definitivo, sia che approvi o sia che respinga riconoscendo la non esistenza dei necessari titoli.

Sostengono altri, che la deliberazione negativa del Senato non ha alcuna efficacia sul decreto di nomina, il quale sussiste per sè, come atto autonomo e libero d'un altro potere, sino a che quest'ultimo non lo revochi liberamente e con le medesime forme. E aggiungono che la deliberazione negativa del Senato devesi intendere pronunziata sempre « allo stato degli atti », cioè finchè durano le condizioni presenti; ma nulla vieta che, mutate le condizioni e integrati gli atti, il Senato possa ritornare, o di propria iniziativa, o a domanda altrui, sulla deliberazione già presa e nuovamente giudicare sulla base del primitivo decreto.

Altri, accettando in massima questa seconda maniera di vedere, la compiono con una distinzione. Se cioè il voto negativo del Senato sia provocato da vizio costituzionale

del decreto di nomina, quest'ultimo è certamente colpito, in quanto ne viene dichiarata l'inefficacia e quindi l'inesistenza giuridica, da quel corpo che nel presente caso ne ha esclusiva potestà. Per conseguenza, il Senato non potrebbe ritornare ad occuparsi della medesima nomina se non quando fosse emanato un nuovo decreto regio. Se al contrario il voto negativo del Senato derivi da constatata insufficienza dei titoli, il decreto regio non ne è tocco: dunque permane fino a che il Re non lo revochi; e quando i titoli insufficienti si sieno perfezionati (poichè la nostra pratica ammette che si possono perfezionare *dopo* l'avvenuta nomina regia) il Senato può riprendere la questione in esame, ancorchè sieno trascorsi mesi ed anni e si sieno avvicendate parecchie sessioni.

Certo è, che i senatori Nitti, Cianciafara, Magliani, Belgioioso, Boschi e Marchesi, ed ultimamente Engels<sup>(1)</sup> non potettero entrare che in seguito ad un secondo decreto di nomina.

L'individuo di cui il Senato non abbia riconosciuto validi i titoli, evidentemente non acquista la qualità senatoria, anche quando il Governo trascuri di revocare il decreto che lo nominava membro dell'assemblea vitalizia. Egli non ha alcuno dei diritti nè degli oneri connessi alla qualità ricusatagli, e perciò sfugge affatto alla giurisdizione dell'Alta Corte di Giustizia secondo l'articolo 37 dello Statuto, nè rientra nella disposizione dell'articolo 64 dello Statuto medesimo. Così l'on. Pellegrini, nominato senatore e respinto dal Senato per insufficienza di titoli, fu potuto rieleggere validamente — come già si vide (§ 624) — a deputato nel 1895, ed occupò il suo seggio alla Camera.

Ci pare infine opportuno ricordare a questo punto che nella tornata del 23 marzo 1908 il Senato introdusse alcune modificazioni nel suo regolamento interno, alcune delle quali miravano ad allontanare il più che fosse possibile il peri-

(1) Dopo che la prima nomina di quest'ultimo avvenuta qualche anno prima non fu convalidata dal Senato (per le ragioni che ebbero già ad accennare al § 342), si ebbe un secondo decreto di nomina nel giugno 1908.

colo di mancate convalidazioni di nomina dei nuovi senatori, od almeno a diminuirne certe conseguenze, sia per riguardo alle prerogative della Corona, sia per riguardo alle stesse persone dei nuovi nominati.

Così si approvò che la relazione accompagnante il voto della Commissione che riferisce al Senato in merito alla validità o meno dei titoli dei nuovi senatori se è riuscita negativa, od anche se è riuscita favorevole al candidato a semplice maggioranza, sia fatta oralmente al Senato riunito in Comitato segreto. Ed in ambedue i casi si dia avviso di ciò al capo del Governo.

\* § 627. — Il nostro Senato ha saputo generalmente accordare con alto criterio l'esercizio di questa sua prerogativa col rispetto dovuto alla prerogativa regia di nominare i nuovi senatori. Così, di fronte alla nomina d'individui che non avevano raggiunta ancora l'età prescritta, si è limitato a sospendere ai medesimi il voto deliberativo, pur convalidandone la scelta; di fronte ad individui che non peranco avevano perfezionato il loro titolo con la permanenza per il richiesto lasso di tempo nelle varie categorie, si è limitato a procrastinare il giudizio di verifica fino a che il titolo si fosse fatto perfetto; di fronte alle nomine fatte il 16 marzo 1879 in persona d'individui che come deputati avevano già partecipato al voto sopra un progetto che in quel momento trovavasi all'assemblea vitalizia, si limitò del pari a sospendere la verifica dei poteri finchè quel progetto non fosse stato votato; e sulle 1300 circa nomine di senatori avvenute dalla proclamazione dello Statuto al giugno 1908, soltanto per poco più di una ventina pronunziò il rigetto in sede di verifica.

Solo nel 1893, in seguito a taluni rigetti, si è posta per la prima volta innanzi alla coscienza pubblica il quesito, se il Senato abbia piena balia di regolarsi nella verifica dei titoli anche per criteri morali e politici, o se non abbia anche in questa materia un compito ben determinato e ben limitato, dal quale non gli è consentito di sconfinare. Occupiamoci adunque di cotesto distintissimo punto.

Dicono i sostenitori dell'illimitata potestà senatoria, che l'alto consesso non può essere stato chiamato a verificare la pura e semplice esistenza delle condizioni d'eleggibilità; chè sarebbe stato codesto un ufficio troppo modesto e materiale per assorgere a dignità di disposizione statutaria, quando ad assolverlo basterebbe la mediocre pratica di un modesto impiegato d'ordine. Che invece il diritto di ammettere o respingere le nuove nomine costituisce una garanzia per la dignità e l'indipendenza della prima Camera, i cui membri non sono già eletti dal popolo, ma scelti dal Governo, cioè a dire da Ministri transeunti, i quali fatalmente sono ispirati piuttosto dall'interesse di crearsi amici e sostenitori, anzichè dalla sollecitudine di comporre degnamente il Senato. Che, infine, l'alto consesso è chiamato a votare sopra ogni singola nomina, e votare vuol dire approvare o respingere liberamente, secondo scienza e coscienza, tanto più che il voto ha luogo sempre a squittinio segreto; laonde non si può nè si deve negare ai senatori la più ampia libertà di seguire nella verifica dei titoli il criterio che più stimano conveniente.

Siffatto ragionamento è però da respingere. Come abbiamo già visto, il giudizio sulla validità dei titoli comprende due distinte disamine: l'una sulla regolarità dell'atto di nomina, l'altra sull'esistenza dei requisiti d'eleggibilità del nominato. La prima, per certo, è assai semplice, consistendo nel riconoscere se esiste il decreto regio, se è firmato dal Re o in ipotesi dal Reggente, se è controfirmato da un Ministro responsabile, se determina sufficientemente la persona nominata, se indica i titoli pei quali essa fu prescelta. Ma la seconda è assai meno semplice, ed il più delle volte, è tutt'altro che una mera ispezione materiale, indegna d'un'assemblea politica. Trattasi di stabilire se nel nuovo senatore concorrono tutti i requisiti: nè soltanto il paese e l'età, che risultano dalla fede di nascita, ma la cittadinanza o la naturalizzazione, e il godimento dei diritti civili e politici, e l'appartenenza ad una almeno delle ventuna categorie di eleggibili; donde la possibilità di gravi ed importanti questioni giuridiche. Perciocchè non

sempre è facile dichiarare il vero, quanto all'appartenenza al Regno o alla incensurabilità penale; nè la redazione dell'articolo 33 è sempre perspicua nel delineare le singole categorie; nè è sempre facile il dire se e quali degli uffici nuovamente istituiti corrispondono a quelli indicati nel detto articolo; e vi è tutto un campo aperto alle interpretazioni, alle estensioni, alle integrazioni, dove è lecito dubitare, dissentire, e dove è forza ricorrere a un voto che definisca e determini.

Questo è dunque il compito, questi sono i limiti della funzione del Senato: indagine sulla estrinseca legittimità del decreto di nomina, indagine sull'esistenza dei requisiti giuridici che sono richiesti per la nomina. Al di là di questo compito e di questi limiti, sarebbe usurpatore il Senato, quando volesse recar giudizio sui requisiti *morali* dei nuovi nominati o sulla convenienza *politica* delle loro nomine. Di cotesto è giudice esclusivo chi nomina i senatori; e se dovesse giudicarne il Senato stesso, l'assemblea non sarebbe più di nomina regia come vuole lo Statuto, ma si recluterebbe per cooptazione come i circoli e le accademie. Quando il Senato ha a ridire sulla *convenienza* delle nuove nomine, esso ha il diritto e il modo di richiamarsene pubblicamente ai Ministri che al Re consigliarono le nomine medesime: e i Ministri pubblicamente risponderanno, e le ragioni pro e contro saranno cognite a tutti: ma questo diritto di sindacato sul Governo non si può confondere nè si deve immedesimare con quello di verificare i titoli d'ammissione, chè diversa è la materia, diverso lo scopo, diverso anche il mezzo e l'effetto. Opportunamente l'articolo 103 del regolamento senatorio proibisce alla Commissione ogni accenno alle qualità del nominato, ed esclude quindi ogni velleità di giudizio morale; cosicchè il voto che nel segreto dell'urna risultasse contrario per considerazioni previamente non dichiarate, non valutate, non discusse, suonerebbe condanna senza motivazione, senza libertà di difesa, senza giudizio.

Segue da tutto ciò che il Senato ha pieno diritto di ruscare il riconoscimento della nomina di un nuovo senatore,

quando però riconosca mancare in lui taluno dei requisiti *legali*, e non mai per considerazioni etiche o politiche. Tuttavia, la possibilità d'un rifiuto in base a considerazioni di quest'ultima specie, se giuridicamente non può esistere, nel fatto può ben verificarsi, e ne abbiamo avuto qualche esempio anche in tempi recentissimi ed in danno di persone degnissime anche per la carica che occupavano.

Ma allora è il caso di dire che tace la legalità e subentra la politica: il Senato che non ignora i suoi limiti, non può nemmeno dimenticare il proprio essere; e se nella coscienza di questi attingerà la norma ordinaria della propria condotta, rimane sempre giudice delle circostanze che eccezionalmente lo indurranno a far uso di estreme difese. L'opinione pubblica, in mancanza d'altro giudice, dirà se esso ha avuto ragione o meno a sforzare i limiti giuridici. Potrebbe qui tornare opportuna la considerazione che già si è fatta per altro argomento (§ 206). È dovere giuridico delle Camere di votare i bilanci, perchè essi non sono che l'esecuzione indispensabile delle leggi esistenti; ma chi negherà alle Camere il diritto di rigettarli, in casi estremi, quando esse veggono mancarsi e venir meno ogni altro mezzo di difesa contro le usurpazioni o le illegalità del Governo?

### **La verifica dei poteri nella Camera dei deputati.**

§ 628. — Anche nella Camera elettiva la verifica dei poteri comprende due separate indagini per ogni elezione, sia che avvenga in principio, sia che avvenga nel corso di ciascuna legislatura: la prima indagine concerne la regolarità delle operazioni elettorali, la seconda i requisiti di eleggibilità nell'eletto; e, come si comprende di leggieri, è ben più complessa della corrispondente verifica in Senato.

Trattasi, sul primo punto, di conoscere se in ogni sezione elettorale furono rispettate le molteplici e minute disposizioni di legge in ordine alle ore d'apertura e di chiusura delle urne, alla composizione del seggio provvisorio e di quello definitivo, all'ammissione degli elettori a

votare, alla loro identificazione, alla libertà e segretezza del voto, alla formazione del verbale, allo scrutinio, al computo e all'attribuzione dei voti, e di vedere parimente se l'adunanza dei presidenti si attenne alle prescrizioni di legge quanto al computo generale dei voti, alla proclamazione dell'eventuale ballottaggio, alla proclamazione dello eletto. Tutto ciò che attiene alla elezione è dunque materia di esame per parte della Camera, incominciando dal momento della convocazione degli elettori; esclusa quindi ogni indagine in ordine alla formazione delle liste, che è competenza affidata dalla legge a una serie di giurisdizioni speciali e definitive, e però sottratta interamente all'ispezione ed al giudizio dell'assemblea.

Trattasi poi, sul secondo punto, di riconoscere se colui che fu proclamato eletto poteva legalmente esserlo: cioè se possiede le varie condizioni di *eleggibilità* richieste dallo Statuto e dalla legge elettorale politica, e, se per avventura non si trovi in una delle condizioni di *incompatibilità* sanzionate dalla legge medesima, e se, pur essendo eleggibile e rivestito d'ufficio pubblico compatibile, non sia stato eletto nel momento in cui erano già tutti occupati i quaranta posti dei deputati impiegati e i dieci dei professori e i dieci dei magistrati.

Per preparare e rendere possibile la verifica dei poteri per parte della Camera la legge elettorale politica — secondo già vedemmo commentando l'articolo 39 — contiene le disposizioni che seguono:

Art. 70. — L'ufficio di ciascuna sezione pronunzia in via provvisoria *salvo il giudizio della Camera*, sopra tutte le difficoltà e gli incidenti che si sollevano intorno alle operazioni della sezione, e sulla nullità delle schede.....

Art. 74. — È riservato alla Camera dei deputati di pronunziare *giudizio definitivo* sulle contestazioni, sulle proteste, e in generale su tutti i reclami presentati nell'adunanza delle sezioni elettorali o in quella dei presidenti, o posteriormente.

I *reclami* o le *proteste* non presentati nelle Sezioni o nell'adunanza dei presidenti, dovranno esser *mandati* alla Presidenza della Camera dei deputati, la quale ne rilascerà ricevuta. Tali reclami o proteste non saranno ricevuti quando sieno trascorsi 30 *giorni* da quello della elezione, o quando la Camera abbia, in questo termine, già *pronunziato definitivamente* su di essa.

Art. 78. — Di tutte le operazioni dell'adunanza dei presidenti deve redigersi processo verbale.....

Questo *verbale*, coi propri *documenti annessi*, nonchè *tutti i verbali delle sezioni coi relativi atti e documenti* ad essi allegati, *deve essere spedito* in piego raccomandato in franchigia postale dentro 24 ore dal presidente dell'adunanza *alla Presidenza della Camera dei deputati*, la quale deve entro tre giorni inviargliene ricevuta.....

Il regolamento della Camera poi aggiunge :

Art. 22. — I.e *proteste elettorali* debbono essere firmate o da *cittadini del collegio* o da *candidati che vi ottennero voti* ; le firme dovranno essere legalizzate dal sindaco del comune dove i firmati hanno domicilio o del comune dove avvenne l'elezione.

Così dunque, per ogni singola elezione, la Camera dei Deputati riceve direttamente il verbale dell'adunanza dei presidenti del collegio con tutti i verbali delle sezioni e le schede e carte annesse. Riceve inoltre direttamente dai privati, entro un giusto limite di tempo, ogni altro reclamo o protesta che non sia stata presentata nelle adunanze elettorali e che pertanto non si trovi allegato ai verbali. Tutti codesti documenti rendono possibile il suo giudizio, elezione per elezione.

§ 629. — Come in Inghilterra attraverso gli ultimi tre secoli, così pure nella nostra Camera sono stati varii i sistemi adoperati per esercitare il delicato ufficio della verifica dei poteri. Dal 1848 al 1868 i verbali delle elezioni erano rimessi agli Uffici come i progetti di legge, e seguivano il corso normale di questi ultimi: ma siffatto metodo si palesò contrario alla speditezza del lavoro ed alla uniformità della giurisprudenza, e col regolamento del 1868 si addivenne alla istituzione di una apposita Giunta. Questa fu fatta permanente per tutta la durata della sessione, giacchè per tutto il corso della sessione si possono verificare elezioni singole (parziali o complementari), ed anche su di esse è necessario portare giudizio oltrechè su quelle generali al seguito di scioglimento della Camera.

E fu fatta scegliere dal Presidente dell'assemblea al principio di ogni sessione (non ad ogni elezione d'un nuovo

presidente, come parrebbe dire l'articolo 12 del regolamento della Camera), volendosi concentrare la responsabilità delle scelte in colui che è l'equo tutore di tutti, maggioranza e minoranza, ed evitare così gli eccessi dei vari partiti.

Onde è savio criterio del Presidente, di scegliere i membri della Giunta fra i deputati la cui elezione è notoriamente incontestabile acciocchè la Giunta possa subito addivenire alla convalidazione dell'elezione dei proprii membri. Anzi, nel 1900, fu perfino agitato nei giornali il dubbio che sia corretto eleggere a presidente della Camera un deputato la cui elezione è contestata, temendosi che egli possa, nella composizione della Giunta per la verifica dei poteri, guidarsi con criterio favorevole a sè stesso. Infine questa Giunta fu nel 1868 composta di 12 membri, poscia nel 1870 di 20, nel 1900 di 30, ch'è numero troppo alto per conservare alla Giunta il carattere di scelto corpo giudiziario.

I deputati chiamati a farne parte non si possono recusare, unico esempio di ufficio obbligatorio nella nostra Camera. La Giunta, appena nominata, si costituisce, eleggendosi nel proprio seno un Presidente ed un segretario; il numero legale per le adunanze, che prima era di 8, ora è di 12.

Ecco gli articoli a ciò relativi nel regolamento della Camera :

Art. 12. — Il *presidente*, nella seduta successiva a quella della sua nomina, annunzia alla Camera :

.....

*b)* i nomi di *trenta* deputati da lui scelti a costituire la *Giunta delle elezioni*.

Art. 20. — I deputati scelti dal presidente a costituire la Giunta delle elezioni a norma dell'articolo 12, lettera *b)* non potranno rifiutare<sup>(1)</sup>.

\* (1) Ebbimo già occasione (§ 546, 557) di accennare a recenti modificazioni apportate al regolamento della Camera nella tornata del 12 dicembre 1907. Tra le altre si approvò una aggiunta all'articolo 20 che vieta, come si è visto, ai membri chiamati a far parte della Giunta per la verifica dei poteri di dare le dimissioni, tanto che, anche se date, non saranno dal presidente comunicate alla Camera. Ecco l'aggiunta :

« Qualora però la Giunta non rispondesse per un mese alla convocazione sebbene ripetutamente fatta dal presidente, o non fosse possibile raccogliere durante lo stesso tempo il numero legale, il presidente provvederà a rinnovare la Giunta ».

Art. 25. — Tutte le proteste si trasmettono dal presidente della Camera alla Giunta, *la quale non può deliberare in meno di dodici....*

Dice inoltre l'articolo 30 :

Per quanto non è prescritto dal presente regolamento la Giunta delle elezioni provvede col proprio regolamento interno.

E difatti quest'ultimo fu approvato dalla Giunta nella sua adunanza del 4 dicembre 1868 e continua tutt'ora in vigore.

Ciò premesso, vediamo come si svolgono le operazioni della verifica.

§ 630. — La Giunta per le elezioni riceve dalla Presidenza della Camera tutti i verbali delle elezioni, e tutte le proteste che fossero state isolatamente rassegnate. Il regolamento interno di essa, determina a questo proposito :

Art. 1. — I verbali delle elezioni verranno in numero d'ordine annotati in apposito registro, subito che saranno ricevuti dalla Giunta, e con la data del ricevimento loro.

Art. 2. — In tale registro saranno indicati il nome dell'eletto, i documenti, le proteste comunicate dal presidente della Camera, il nome del relatore, la data della sua nomina, il tenore delle conclusioni, ed a suo tempo le deliberazioni definitive.

Art. 3. — Il presidente distribuirà e ciascun membro della Giunta *per turno in ragione di età*, il verbale di una elezione per l'opportuno rapporto alla Giunta.

Art. 4. — In caso di assenza del relatore, o di ritardo nel riferire, il presidente nominerà altro relatore *conservando l'ordine accennato nell'articolo precedente*.

Art. 5. — Nelle *sedute preparatorie*, i relatori faranno privatamente i loro rapporti alla Giunta, la quale dichiarerà se sia matura la pratica da discutersi in *pubblica seduta*.

Il primo esame che deve compiere la Giunta, è di verificare se le operazioni elettorali procedettero secondo legge: del che fanno piena fede i verbali, i quali sono atti pubblici.

Dice l'articolo 21 del regolamento della Camera :

Perchè una elezione venga annullata per vizio delle operazioni elettorali, *bisogna* che sia presentata *protesta* alla Camera, e che sia pronunziato su di questa giudizio favorevole.

Consequentemente l'articolo 12 del regolamento interno della Giunta, dichiara:

Trattandosi di *elezioni senza protesta*, la Giunta, in seduta pubblica, pronuncia il suo avviso sovra di esse, e ne darà partecipazione alla Camera.

Adunque, se non vi sono proteste vuoi nei verbali delle sezioni, nè in quello dell'adunanza dei presidenti, nè separatamente presentate nei successivi trenta giorni, la Giunta constata la regolarità della elezione, e la convalida. Il Presidente della Camera, informato da quello della Giunta, ne dà partecipazione all'assemblea in seduta pubblica, senza nemmeno mettere ai voti le conclusioni della Giunta, salvochè (bene inteso) non sorga alcuno a contraddirle. Così, in principio di legislatura, si convalidano rapidamente in pochissimi giorni le tre o quattrocento elezioni che non sollevano obiezioni.

§ 631. — Se invece vi sono proteste, la Giunta incomincia col dichiarare che la elezione è *contestata*: e con questa dichiarazione essa trasformasi in un vero tribunale, che assume testimonianze, ordina inchieste, ascolta le parti o i loro rappresentanti, richiama dal pretore i plichi delle schede, o le note di identificazione: pronunzia sentenze motivate, e tutto ciò sotto il controllo della pubblicità e con l'osservanza di opportuni termini prefissi.

Dice in proposito il regolamento della Camera:

Art. 23. — ... La Giunta determina *il giorno, l'ora, il luogo*, nel quale discuterà l'elezione contestata. La Segreteria lo *pubblica* nell'albo esposto nell'atrio del palazzo della Camera: dal giorno della pubblicazione a quello dell'adunanza della Giunta decorreranno *almeno tre giorni liberi*.

Art. 24. — La Giunta ammette alla sua presenza tanto i *sottoscrittori della protesta*, quanto il *deputato eletto*; così quelli come questi *possono farsi rappresentare* e produrre *testimoni*. La Giunta può chiamare d'*ufficio* testimoni, fissando loro, quando occorra, una indennità <sup>(1)</sup>.

\* (1) Nella più volte ricordata tornata del 12 dicembre 1907 in cui la *Commissione permanente pel Regolamento interno della Camera* ebbe a proporre varie modificazioni al medesimo, fu anche, come già all'articolo 20, approvata un'aggiunta anche all'articolo 24, così concepita:

« Non sono ammessi a patrocinare innanzi alla Giunta i deputati al Parlamento, salvo quando si tratti di difendere la propria elezione ».

### E il regolamento interno della Giunta :

Art. 6. — I *rappresentanti* dell'eletto, o dei sottoscrittori della protesta, dovranno essere maggiori d'età e cittadini dello Stato, e far constare della loro qualità al segretario della Giunta, prima della seduta pubblica.

La qualità di rappresentante dovrà essere conferita con mandato notarile autentico.

Art. 7. — I *documenti* relativi alle elezioni contestate dovranno essere depositati alla segreteria della Camera due giorni prima della seduta pubblica, onde le *parti* possano prenderne visione.

Art. 8. — Sarà *entro lo stesso termine* presentata al segretario della Giunta la *lista dei testimoni* da esaminare, con l'indicazione delle loro generalità e dell'oggetto sul quale dovranno deporre.

Art. 9. — Tale *lista* sarà pure comunicata a ciascuna delle *parti rispettivamente*, dalla Segreteria della Camera, a semplice loro richiesta.

Art. 10. — L'*indennità*, che la Giunta avrà determinata per *testimoni chiamati d'ufficio*, sarà a questi rimessa dietro mandato apposito, firmato dal Presidente e dal segretario.

Art. 11. — I *testimoni* saranno sentiti *in seduta pubblica*, esaminati separatamente ed interrogati dal Presidente. Le *dichiarazioni* dei testimoni saranno sommariamente notate.

E relativamente alla inchiesta quando non basti l'assunzione di testimonianze nel luogo ove risiede la Giunta, cioè nel palazzo della Camera, dice il regolamento di quest'ultima :

Art. 25. — La Giunta può nominare un *Comitato inquirente* composto di *tre membri* scelti nel suo seno, con facoltà ancora di *trasferirsi sul luogo* a fare tutte le indagini necessarie.

L'articolo 112 della legge elettorale politica, aggiunge poi, che ai testimoni delle inchieste elettorali sono applicabili le disposizioni del Codice penale sulla falsa testimonianza, l'occultazione della verità e il rifiuto a deporre.

Il rapporto del relatore, l'escussione dei testi citati dalla Giunta delle elezioni, e le arringhe dei rappresentanti delle parti, hanno luogo in seduta pubblica della Giunta medesima, e quindi comunicate alla Camera per mezzo del Presidente di essa. Il regolamento interno ha in proposito i seguenti articoli :

Art. 14. — Udita in seduta pubblica la relazione, esaminati i documenti e i testimoni, i membri della Giunta si ritireranno per deliberare.

Art. 15. — La deliberazione della Giunta sarà quindi letta nella stessa pubblica seduta, se la medesima non sarà stata dal Presidente rinviata.

In quest'ultimo caso si darà lettura della deliberazione della Giunta nella seduta pubblica immediatamente successiva.

È il regolamento della Camera:

Art. 26. — *Le conclusioni* della Giunta sono prese a *maggioranza* di voti.

In caso di *parità* si riterranno per la convalidazione.

Art. 27. — *Le sedute* della Giunta saranno *pubbliche*; le sue *conclusioni* saranno *comunicate alla Camera* che delibererà.

§ 632. — Indipendentemente da questa prima disamina sulla validità delle operazioni elettorali — e sia che esistano proteste o reclami o non ne esistano — la Giunta deve anche portare le sue indagini sulla persona dell'eletto, per riconoscere se esistono in esso tutte le condizioni di eleggibilità prescritte nell'articolo 40 dello Statuto e negli articoli 82-91 della legge elettorale politica. Ciò prescrive l'articolo 28 del regolamento della Camera:

La Giunta delle elezioni esamina tutti i processi verbali, e qualora riscontri che nell'eletto manchi alcuna delle condizioni richieste dall'articolo 40 dello Statuto e delle qualità richieste dalla legge, *ancorchè non vi sia protesta*, dichiara nulla l'elezione.

La Giunta quindi, o conclude per la convalidazione, o per l'annullamento a motivo d'ineleggibilità, nel quale ultimo caso non è però consentito, e giustamente, di dichiarare eletto il candidato che nella stessa elezione riportò maggiori voti dopo quello eletto ma ineleggibile.

Quanto all'accertamento delle incompatibilità parlamentari, funzionò già un tempo nella nostra Camera una apposita Giunta detta dell'accertamento del numero dei deputati impiegati (§ 422). Ma poscia essa venne abolita, e le sue funzioni passarono alla Giunta delle elezioni. Dice pertanto il vigente regolamento della Camera:

Art. 29. — Se l'eletto ha un impiego incompatibile con quello di deputato, la Giunta delle elezioni propone l'annullamento dell'elezione di lui; ed essa stessa, *finita la verifica* delle elezioni riuscite a *primo scrutinio*, propone alla Camera se e di quanti fra gli eletti, il cui impiego sia incompatibile, debba essere fatto *sorteggio*.

§ 633. — In conclusione la Giunta può prendere le decisioni seguenti a seconda dei vari casi. Ritenere la validità delle operazioni elettorali — ritenerne la nullità — ritenere invalida la proclamazione fatta dopo un unico scrutinio, e ordinare un ballottaggio — ritenere valida la votazione a primo scrutinio, e quindi annullare il ballottaggio che sia stato malamente proclamato e fatto eseguire — ritenere valida la proclamazione del ballottaggio ma invalido il ballottaggio medesimo e ordinarne la rinnovazione fra gli stessi, o fra altri candidati — ritenere valide le operazioni ma rifare il computo delle schede e proclamare eletto un altro candidato, sia in primo che in secondo scrutinio — fare la proclamazione dell'eletto, se l'assemblea dei presidenti non abbia adempiuto questo suo debito. Poi, relativamente all'eleggibilità: ritenere valida l'elezione ed eleggibile l'eletto, ovvero valida l'elezione ma ineleggibile l'eletto, o incompatibile nella Camera per mancanza di posti liberi nella categoria e sottocategorie di deputati impiegati.

Di mano in mano che la Giunta prende le sue conclusioni, ne informa il Presidente della Camera, e questi ne riferisce all'assemblea in seduta pubblica, affinchè sia stabilito il giorno per la pubblica discussione. Infatti il lavoro della Giunta non è che preparatorio, e la decisione finale spetta all'intera Camera, perchè è a questa che si appartiene la guarentigia di verificare i titoli di ammissione dei propri membri.

La discussione ha luogo secondo le norme ordinarie, senza alcuna limitazione, e non è escluso che l'eletto stesso possa prendervi parte: il Ministero però si astiene, di regola, dallo intervenire, salvo che sieno in giuoco impersonali e gravi interessi. Segue il voto definitivo, che naturalmente può essere di approvazione o di rigetto o di modificazione alle proposte della Giunta ed è irrettabile.

In conformità del voto della Camera, il presidente di essa proclama immediatamente, secondo i casi, o il nome dell'eletto o la vacanza del collegio. In quest'ultimo caso il Presidente ne informa con messaggio il Ministro dell'Interno, cui spetta provvedere per l'emanazione del real de-

creto di convocazione dei collegi, affinchè proceda, secondo le deliberazioni dell'assemblea, o alla rinnovazione della votazione libera di primo scrutinio con eventuale ballottaggio, o alla rinnovazione del ballottaggio fra i due candidati designati dall'assemblea medesima.

Quando dagli atti risulti essersi commesso uno dei reati contemplati nel titolo V della legge elettorale, la Camera può anche deliberare, d'iniziativa propria o su proposta della Giunta delle elezioni, il rinvio degli atti stessi al potere giudiziario. E la legge ora detta ha in proposito la seguente disposizione:

Art. 114. — ... L'autorità giudiziaria cui siano stati rimessi per deliberazione della Camera dei deputati atti di elezioni contestate dovrà *ogni tre mesi* informare la Presidenza della Camera stessa delle *decisioni definitive* rese nei relativi giudizi o indicare sommariamente i *motivi per i quali le decisioni definitive non hanno ancora potuto pronunziarsi*.

Finalmente, pronunziato dalla Camera il giudizio definitivo sopra ciascuna elezione, resta ancora da provvedere alla distruzione delle schede che ad essa si riferiscono, non essendo più possibile che le medesime abbiano a servire ad esame od ispezione qualsiasi: ed ecco come la legge elettorale disciplina questa operazione:

Art. 79. — Entro *tre giorni* da quello in cui la Camera dei deputati avrà pronunziato *definitivamente* sull'elezione di un collegio, il Presidente della Camera ne dà *notizia* per mezzo del Procuratore generale presso la Corte d'appello, *al pretore*, presso il quale sono state depositate a termini dell'articolo 71 le schede relative a quella elezione. Nei *venti giorni* successivi, il pretore e due consiglieri del comune capoluogo del mandamento designati dal sindaco, devono *constatare l'integrità dei sigilli e delle firme* di tutti i plichi di schede delle varie sezioni, e farli *ardere* in loro presenza e in seduta pubblica.

Anche di questa operazione viene redatto apposito verbale firmato dal pretore e dai due consiglieri.

*Nel caso che la Camera abbia inviato gli atti della elezione alla autorità giudiziaria, o che siasi altrimenti promossa azione per reati elettorali concernenti l'elezione, le schede non possono venire arse, se non dopo che il procedimento sia completamente esaurito.*

\* § 634. — Come pel Senato (§ 627), così anche per la Camera il compito di verificare i titoli di ammissione è strettamente giuridico, e non si può estendere senza usurpazione

alle qualità morali o politiche dell'eletto. La scelta dei deputati spetta ai collegi elettorali, ed essi sono i soli giudici delle qualità intrinseche di coloro che scelgono a proprii rappresentanti; la Camera non ha altro ufficio che quello di constatare se furono rispettate le prescrizioni delle leggi. Il diritto di verificare la validità dei titoli d'ammissione dei propri membri non apparve in tutta la sua luce di guarentigia dell'indipendenza parlamentare, se non quando i Governi li esercitarono con abuso, per annullare le elezioni degli avversarii e sostenere ad ogni costo quelle degli amici: è perciò uno stretto debito delle maggioranze di non abusarne alla loro volta, piegando il loro ufficio giuridico a strumento di passione politica. Nel Corpo Legislativo francese del secondo impero un deputato osò dichiarare apertamente: « noi non abbiamo il diritto di eleggerci, ma abbiamo quello di sceglierci », e non avrebbe potuto esprimere un concetto più falso e più cinico. In Italia è stato detto che i collegi opinano, la Giunta delle elezioni elegge, la Camera prende atto: ma fortunatamente non trattasi che di un motto di spirito.

Ricordiamo, a questo proposito, un caso recente verificatosi nella tornata del 19 dicembre 1906. In essa tornata si sollevò la questione morale in merito all'elezione del deputato pel collegio di Bojano (Veneziale), ma la Camera decise di non tenerne conto.

\* § 635. — Certo è, che non può escludersi il pericolo di decisioni partigiane sin quando l'assemblea politica rimane arbitra finale delle decisioni faticosamente preparate dalla Giunta delle elezioni con le caute forme tutelatrici del suo schietto procedimento giudiziario. Di qui l'idea raccolta con favore da molti, di imitare anche in questo l'Inghilterra; la quale, dopo varii tentativi, nel 1868 ci diede l'esempio altissimo di rimettere la decisione sulle elezioni contestate alla più alta Corte giudiziaria del Regno. Infatti, si osserva, la verifica delle elezioni racchiude un vero e proprio giudizio; e questo, mentre da un lato rientra affatto naturalmente nei còmpiti proprii del potere

giudiziario, dall'altro si chiarisce assai poco rispondente all'indole e alle passioni delle assemblee politiche: nè poi la guarentigia della verifica dei poteri è tanto indispensabile oggi alle Camere, quanto potè esserlo in tempi di lotta con la Corona o con l'Esecutivo in genere.

Varie obiezioni però si oppongono all'ardita innovazione.

In primo luogo, non è necessario (nè possibile, del resto) che tutte le funzioni di controllo debbano concentrarsi nel corpo giudiziario, come non tutte le attribuzioni di dar norme si concentrano nel legislativo, nè tutte nell'esecutivo le competenze d'emanare provvedimenti singoli (§ 54). Ciò che è necessario, è che per ciascuna materia sieno distinti i tre organismi. Ora, nel campo di cui qui ci occupiamo, la norma è data dalle due Camere col Re, che fanno la legge; l'azione è propria del collegio elettorale; il controllo è esercitato dalla sola Camera elettiva; dunque non è punto offeso il principio teorico per cui la divisione dei poteri assurge a guarentigia di libertà politica, qual fondamento vero ed unico del regime costituzionale.

In secondo luogo, l'audace innovazione presume una magistratura non solo indipendente da Ministri e deputati, ma conscia della sua indipendenza e penetrata del sentimento delle istituzioni libere. Quando la Camera inglese deferì questa competenza ai giudici dell'Alta Corte, mostrando in essi una fiducia invidiabile, i giudici a loro volta mostrarono una sfiducia altamente istruttiva nelle loro proprie forze, protestando contro il vezzo di scaricare sul Potere Giudiziario funzioni che non gli appartengono in proprio, e che esso non è al caso di adempiere bene, e che lo stornano dagli altri uffici suoi col pericolo di trascinarlo in mezzo alle lotte di parte.

In terzo luogo, di nessuna guarentigia connessa al regime rappresentativo, si può dire con asseveranza ch'essa abbia compiuto il suo tempo: ciò che fortunatamente non avviene più ai dì nostri, è sperabile che non avvenga più nemmeno in seguito, ma nessuno può esserne certo. Occorre dunque andar cauti nel far gettito di guarentigie caramente acquistate. \*

In quarto luogo, la verifica giudiziaria si può intendere per quanto rifletta le elezioni contestate, ed infatti queste soltanto sono in Inghilterra soggette ad esame: ma presso di noi la revisione è sistematica per tutte le elezioni, e se l'intervento delle Corti di giustizia si dovesse estendere anche a queste, forse costituirebbe un'eccessiva inframmettenza sulla Camera. Più ancora, se questo intervento dovesse estendersi anche alle questioni d'eleggibilità (il che non è nemmeno in Inghilterra), ognuno vede come la composizione dell'assemblea elettiva rimarrebbe in piena balia di un corpo estraneo, e sorgerebbero allora altri inconvenienti ed altri pericoli.

Da ultimo — e ciò va attentamente notato — il Giudiziario in Inghilterra non giudica inappellabilmente delle elezioni, ma deferisce le sue sentenze alla Camera, la quale, giuridicamente, è sempre arbitra di accoglierle, rigettarle o modificarle. Nè potrebbe essere altrimenti, senza spogliare l'assemblea della guarentigia imprescindibile di attendere da sè alla difesa della propria indipendenza. Ora, l'alto senno di quel popolo così maturo alla libertà, fa sì che in pratica le sentenze di questo genere sono sempre ratificate dalla Camera: ma avverrebbe lo stesso in altri paesi? Adunque, fra il pericolo di veder rovesciata la decisione d'una Giunta parlamentare e il pericolo di vedere annullata una sentenza di Cassazione (sia pure in materia non strettamente di competenza di quest'ultima) sembra assai preferibile il primo, nell'interesse della giustizia.

Concludendo, val meglio studiare qualche opportuna eccezione al sistema nostro, anzichè metterci per altra via del tutto diversa. Così, potrebbesi trovar modo di assicurare che i membri della Giunta, i quali decidono, sieno in ogni caso quei medesimi i quali hanno assistito a tutta la serie delle indagini che la Giunta compie sopra ogni elezione; e trovar modo che la Camera, quando mostri d'inclinare a decisione diversa da quella proposita dalla Giunta, non passi al voto definitivo se non dopo un certo lasso di tempo, entro il quale la Giunta dovrebbe riesaminare i punti sollevati nella Camera medesima.

In questa maniera, secondo noi, si eviterebbe intanto subito il pericolo di quelle deliberazioni improvvisate della Camera ispirate a soli criterî politici, e si darebbe più facilmente agio alla stessa Giunta delle elezioni di ispirarsi puramente a criterî giuridici, e diventare, così un vero tribunale superiore alle passioni di parte come la Camera in recentissime occasioni esternava il desiderio che fosse <sup>(1)</sup>.

\* § 636. — Vedemmo (§ 624) che pei senatori la verifica dei poteri è diventata condizione sospensiva per la prestazione del giuramento e quindi anche per l'ammissione nell'esercizio delle funzioni senatorie. Non così pei deputati: ed ecco quanto dispone, fin dal 1868, il regolamento della Camera:

Art. 1. — I deputati *pel solo fatto dell'elezione* entrano immediatamente nel *pieno esercizio* delle loro funzioni dopo prestato il giuramento.

Infatti, è il corpo elettorale che fa il deputato, sotto la condizione sospensiva della prestazione del giuramento, per l'assunzione dell'ufficio, e sotto la condizione risolutiva dell'eventuale annullamento dell'elezione. Quindi il deputato appena eletto può intervenire nella Camera, prestare giuramento ed esercitare tutte le funzioni di deputato anteriormente alla verifica della elezione sua, ed ancorchè più tardi, in seguito a tale verifica, egli debba essere dichiarato malamente eletto ovvero ineleggibile. Quindi anche l'annullamento dell'elezione, quale che siane il motivo, produce i suoi effetti *ex nunc*, cioè rispettando pienamente la validità di tutti i voti e di tutte le azioni che prima di quel giorno l'eletto avea compiuti nella sua qualità di deputato.

Senonchè per lunghissimo tempo si fece distinzione nella nostra Camera, fra il deputato eletto nelle elezioni generali

(1) Cfr. Tornata del 12 dicembre 1907 — Discussioni intorno alle riforme da apportarsi al Regolamento della Camera — CCCCXXXI, p. 18236 a 18239. — Cfr. anche § 427.

e quello eletto singolarmente nel corso della legislatura. Al primo si applicò la regola testè espressa; e, invero, se per entrare nell'esercizio delle funzioni i deputati tutti avessero dovuto attendere la convalidazione, il circolo vizioso sarebbe stato inestricabile. Invece pel deputato singolarmente eletto nel corso della legislatura, si applicò la regola opposta, e lo si fece attendere la convalidazione, prima di poter prestare giuramento ed entrare nell'esercizio del mandato. Ma nel 27 maggio 1893, ad iniziativa del deputato Cavallotti, allora rieletto in corso di legislatura, la nostra Camera, con voto unanime, cambiò giurisprudenza, abolendo la vieta distinzione: e i motivi furono i seguenti. Lo Statuto pone a condizione preliminare dell'esercizio delle funzioni soltanto la prestazione del giuramento, ma non anche la verifica dei poteri. La legge elettorale nell'articolo 74 affida la proclamazione del deputato all'assemblea dei presidenti del collegio e non alla Camera. L'articolo 1 del regolamento di quest'ultima non autorizza a distinguere. L'articolo 2 della legge 30 dicembre 1882 sul giuramento politico (§ 522), seguita poi dalla stessa legge elettorale (articoli 92 e 93), riconferma con le sue espressioni, come già rilevasi dall'articolo 49 dello Statuto, che l'eletto è « deputato » anche prima della prestazione del giuramento, e quindi *a fortiori* anche prima della convalidazione, tantochè può recarsi nell'aula, appunto per giurare, e dopo aver giurato può compiere ogni atto delle sue funzioni di membro dell'assemblea. Infine, dipenderebbe dall'arbitrio della Giunta delle elezioni, il ritardare quanto le piacesse l'ammissione d'un nuovo deputato, col pericolo di tener lontano un avversario in momenti in cui la sua parola o il suo voto fossero per riuscire ostili ad un partito od all'altro. E fu pure accennato ad una risoluzione già presa in questo corretto senso dalla stessa Camera nel 1881, mentre vigeva la distinzione.

### **Verificazione delle cause di cessazione dall'ufficio di senatore o di deputato.**

\* § 637. — Il diritto che ha ciascuna Camera di verificare i titoli di ammissione dei propri membri, trae seco, quale implicita e necessaria conseguenza, il diritto di riconoscere e dichiarare anche la cessazione dalla qualità di senatore e di deputato rispettivamente.

Infatti l'indipendenza di una assemblea soffrirebbe del pari, e sarebbe del pari in pericolo, sia che un altro potere estraneo fosse arbitro di comporla a proprio talento, sia che, spettando a sè stessa la verifica della propria composizione, un altro potere estraneo fosse arbitro di privarla dei membri che la compongono. Cessando adunque un senatore o un deputato dal proprio ufficio, deve appartenere alla rispettiva Camera di conoscere i motivi della cessazione, per giudicare se la medesima è giustificata, libera, necessaria, ammissibile.

Esaminiamo come quest'altra prerogativa è applicata nei due rami del nostro Parlamento.

§ 638. — Un senatore prima della verificazione dei titoli non è ancora membro dell'assemblea vitalizia (§ 624) e quindi questa non ha alcun motivo d'interessarsi delle cause di cessazione di lui da un ufficio che non anche riveste. Tali cause sono la morte, la revoca del real decreto di nomina, e la rinuncia espressa o tacita, cioè significata al Senato o al Governo, ovvero implicita nel fatto di non presentare i documenti comprovanti i proprii titoli.

Dopo la verificazione dei poteri e prima della prestazione del giuramento il senatore non è ancora nel possesso delle guarentigie e delle funzioni senatorie (§ 625), e quindi continua per lui lo stesso stato di prima, quanto alla perdita della alta dignità o alla rinuncia tacita mediante l'astensione dal recarsi a giurare.

Finalmente, dopo la verificazione dei titoli e la prestazione del giuramento, un senatore può cessare temporanea-

mente per congedo. Definitivamente o per morte, o per dimissione, o per decadenza.

La morte è annunziata al Senato che ne prende atto, ed ha il solo effetto giuridico d'influire sulla determinazione del numero legale per la validità delle adunanze senatorie (§ 564).

La dimissione è anch'essa annunziata al Senato, cui spetta prenderne atto, agli effetti del numero legale, e può darsi in ogni tempo, anche se motivata dal desiderio di sfuggire alla giurisdizione dell'Alta Corte di Giustizia. Ed il caso si è talora verificato (§ 389).

Per questi due primi casi il regolamento senatorio contiene il seguente articolo:

Art. 107. — Occorrendo che un senatore intenda rinunziare le sue funzioni, egli dichiarerà *per iscritto* la sua risoluzione al Presidente: il quale, comunicata tale decisione *al Senato*, ne prenderà atto *pubblicamente*, indicando in pari tempo il numero dei senatori la cui presenza, pel fatto della data dimissione, sarà necessaria per la validità delle deliberazioni.

La medesima indicazione si darà dal presidente in ogni caso di nuova ammissione o di annunzio di *morte* di un senatore.

Nel corso del sessantennio 1848-1988 si ebbero 23 dimissioni di senatori, e vi è il caso di un senatore, che dimissionario nel 1849 fu nuovamente nominato nel 1860. E noi vedemmo al § 352, che la dimissione non è concepibile pei senatori membri di dritto, cioè pei Principi Reali.

La decadenza finalmente può aver luogo o per sopravvenuta perdita della cittadinanza, o per sopravvenuta perdita dei diritti civili e politici a causa di condanna. Nel primo caso deve essere dichiarata dal Senato, ove il senatore che ne è obietto non vi antivenisse dimettendosi. Si dimise appunto il senatore Sanvitale, quando nel 1849 l'antico Stato Parmense di cui egli era nativo fece ritorno al Borbone, e venne poi rinominato nel 1860. Si dimisero parimente varii senatori di Nizza e della Savoia dopo la cessione di quelle provincie alla Francia. Fu invece cancellato d'ufficio il Principe Amedeo, quando nel 1870 perdette la cittadinanza italiana accettando la corona di Spagna; e fu poi nuovamente iscritto allorchè con legge speciale gli

fu conferita di nuovo la cittadinanza italiana dopo la sua rinuncia al trono spagnuolo. È per verità, tre senatori nativi di oltr' Alpe, che non avevano curato di dimettersi dopo la cessione di Nizza e della Savoia, non furono nemmeno cancellati d'ufficio dal Senato, senza che risulti ch'essi avessero individualmente optato per la cittadinanza italiana.

Nel secondo caso — sopravvenute perdite dei diritti civili e politici — la decadenza non può aver luogo che per effetto di sentenza del Senato stesso costituito in Alta Corte di Giustizia, poichè solo da questa sono giudicabili personalmente i senatori. Il Persano, (§ 383) benchè destituito dal grado d'ammiraglio per la sentenza dell'Alta Corte di Giustizia, continuò nondimeno a rivestire la dignità senatoria: ma più tardi l'Alta Corte di Giustizia nella sentenza 21 aprile 1888 a carico del senatore Pissavini (§ 389) più giustamente considerò che « è causa di decadenza dalla dignità senatoria la condanna inflitta dall'Alta Corte per reati di furto, frode o attentato ai buoni costumi », e che l'Alta Corte, chiamata a giudicare un membro del Senato il quale si sia reso colpevole d'uno di tali reati, « ha giurisdizione per dichiarare anche la di lui decadenza dalla dignità di senatore ». Conseguentemente essa inflisse tale decadenza al Pissavini. Ora poi il dubbio non è più possibile dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice penale (1890), in cui si leggono i seguenti due articoli:

Art. 20. — L'interdizione dai pubblici uffici è perpetua o temporanea. L'interdizione *perpetua* produce la privazione:

1° .....

2° della qualità di *membro del Parlamento*....

L'interdizione *temporanea* produce l'incapacità nel condannato, di *acquistare* od *esercitare*, per un tempo non minore di tre mesi e non maggiore di cinque anni, i predetti diritti, impieghi, uffici, qualità, gradi ed onorificenze....

Art. 34. — Quando la legge disponga che la condanna per un delitto abbia per effetto l'ineleggibilità nei comizii politici, la condanna medesima produce anche la *decadenza* dalla qualità di *membro del Parlamento* di cui il condannato sia rivestito.

§ 639. — Un deputato può cessare dall'ufficio o per morte, o per dimissione, o per opzione, o per annullamento, o per decadenza.

La morte è annunciata alla Camera, ed ha il duplice effetto di influire sulla determinazione del numero legale dell'assemblea (§ 565) e di rendere vacante il collegio, già rappresentato dal defunto (§ 448). Quindi il Presidente della Camera informa il Ministro dell'interno, mediante messaggio, della avvenuta vacanza del collegio, ed il Ministro cura l'emissione del real decreto di convocazione degli elettori. Se la morte ha luogo mentre la Camera non siede, è ammesso in pratica che il Governo emani similmente il decreto di riconvocazione; onde alla riapertura dell'assemblea si ode talvolta ad un tempo la notizia ufficiale della morte e della vacanza del collegio, e l'annuncio del nuovo deputato ivi già eletto e di cui la Giunta delle elezioni proponga di convalidare i titoli. Nè la morte sopprime la verifica dei poteri dell'estinto; questa ha luogo del pari, perciocchè potrebbe in ipotesi concludere all'annullamento della proclamazione di lui, ed alla proclamazione d'altro candidato in sua vece, senza che occorra in tal caso riconvocare gli elettori per una nuova votazione.

Quanto alla dimissione, troviamo nella legge elettorale il seguente articolo:

Art. 95. — La Camera dei deputati ha *essa sola* il diritto di ricevere le dimissioni dei propri membri.

Infatti dette dimissioni potrebbero essere in ipotesi provocate da imposizione del Governo, o da ingerenze del corpo elettorale che pretenda rendere imperativo il mandato politico, o dal desiderio di protestare contro atti legittimi della maggioranza quando trattisi di dimissioni collettive, o da quello di acquistare la libertà per portarsi candidato in qualche collegio vacante allo scopo di combattervi l'elezione d'altra persona: e in tutti questi casi l'assemblea deve poter tutelare la propria indipendenza, i propri diritti, le proprie convenienze. Così nel 1903 la Camera non accettò le dimissioni del deputato Colaianni, che le motivava dichiarandosi in disaccordo coi propri elettori.

La dimissione può essere offerta in ogni tempo, anche prima della prestazione del giuramento, nel qual caso è pro-

priamente una rinunzia. Nel 1848-49 la Camera non si reputò autorizzata a decidere sopra dimissioni offerte prima della convalidazione dei poteri; vi si reputò autorizzata dal 1853 in seguito; più recentemente, il 6 dicembre 1899, a proposito della dimissione del deputato Turati, ritornò all'antico sistema, sospendendo di decidere. Sembra invero più corretto che la dimissione non arresti nè turbi il procedimento della verifica dei poteri la quale potrebbe condurre anche alla proclamazione del candidato soccombente; tantochè la verifica non vien arrestata nemmeno dalla sopraggiunta morte del deputato, come si disse più sopra.

L'opzione ha luogo o perchè uno stesso individuo è eletto deputato in più collegi contemporaneamente, o perchè l'individuo eletto deputato si trova a rivestire altri pubblici uffici ch'egli non può conservare insieme al mandato. In entrambi i casi, non può aver luogo che dopo la verifica dei poteri, e se ne deve sempre informare la Camera. L'opzione per un dato collegio rende vacanti gli altri, i quali saranno riconvocati per decreto regio in seguito a messaggio del Presidente dell'assemblea. L'opzione tra il mandato politico e l'ufficio estraneo, se favorevole a quello, induce la decadenza da quest'ultimo, del che la Camera non ha ad occuparsi; se favorevole a quest'ultimo, induce vacanza del collegio, e riconvocazione di essa dietro messaggio come or ora si è detto.

L'annullamento dell'elezione può essere motivata o da riconosciuta nullità delle operazioni elettorali, o da mancanza delle condizioni d'eleggibilità nell'eletto, o dal trovarsi già coperti tutti i posti disponibili nella categoria generale degli impiegati o nella sottocategoria dei professori o dei magistrati (§ 422).

In ogni caso esso non può verificarsi che nel momento della verifica dei poteri, mai dopo: e deve perciò essere sempre dichiarato dalla Camera, cui spetta il giudizio esclusivo sopra i titoli di ammissione.

La decadenza infine può derivare:

a) dal rifiuto di prestare giuramento, o dal rifiuto di prestarlo nei puri e semplici termini dell'articolo 49 dello

Statuto, o da volontario e ingiustificato ritardo a prestarlo oltre il bimestre della convalidazione (§ 521);

b) dalla nomina del deputato a senatore, seguita dalla convalidazione dei titoli in Senato (§ 426), o dalla nomina di lui ad impiego che lo renda ineleggibile, o dalla di lui promozione ad impiego superiore, o dal di lui passaggio nelle condizioni previste in uno degli articoli 84, 85, 86, 87 e 91 della legge elettorale politica, e del che fu discorso nei §§ 422 a 430;

c) da perdita della cittadinanza italiana; sebbene i deputati di Nizza e della Savoia, dopo la cessione di quei territori alla Francia, non si fossero esplicitamente dimessi, nè la Camera ne avesse pronunziata l'esclusione, come certo dovrebbe fare e farebbe nel caso di perdita della cittadinanza da parte di un singolo per volontaria rinunzia;

d) da perdita della eleggibilità in seguito a condanna penale, ai sensi degli articoli 20 e 34 del Codice penale riferiti nel precedente paragrafo.

In tutti questi casi il Presidente della Camera dichiara in seduta pubblica la vacanza del collegio già rappresentato dal deputato cessante, e quindi ne informa con messaggio il Governo, perchè addivenga alla riconvocazione del collegio medesimo. Se, al momento in cui si verifica la causa di decadenza, i titoli d'ammissione non sono stati ancora convalidati, è necessario procedere prima alla verifica dei poteri, per il motivo accennato or ora a proposito della morte d'un deputato non ancora convalidato. Se la causa di decadenza si verifica mentre la Camera è aggiornata o la sessione è prorogata o sospesa, la riconvocazione del collegio non dovrebbe potersi fare mai prima della pronunzia della Camera medesima. Tuttavia si hanno esempi in contrario: e ne fu discusso nella seduta del 6 aprile 1853 e del 20 dicembre 1862; più recentemente, allorchè il deputato Miraglia accettò l'ufficio di direttore del Banco di Napoli mentre la Camera era in vacanza, il Governo riconvocò subito il collegio, nè di questo l'assemblea si dolse, come almeno aveva fatto nei due casi or ora citati.

---

## Art. 61.

**Così il Senato, come la Camera dei deputati, determina, per mezzo di un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni.**

### SOMMARIO:

#### Potestà regolamentare delle due Camere.

§ 640. Perché lo Statuto faccia espresso obbligo alle Camere di determinare i rispettivi interni regolamenti. — § 641. Libertà sul modo di determinarli. — § 642. Come la potestà regolamentare delle due Camere trovi un limite nelle leggi. — § 643. Efficacia dei regolamenti (*n*). — \* § 644. I regolamenti « provvisori » all'inizio del Parlamento subalpino. - Cenno dei vari regolamenti senatoriali adottati dal 1850 al 1901. - Ultimi ritocchi del 1908. — \* § 645. Cenno dei vari regolamenti adottati dalla Camera dei deputati dal 1850 sino alla riforma regolamentare del luglio 1900. - Ultimi ritocchi del 1907.

#### \* Diritto di bilancio e d'amministrazione interna.

\* § 646. I bilanci delle due assemblee. — \* § 647. Impiegati e salariati.

#### Poteri di polizia.

§ 648. Fondamento di questo speciale diritto. - I Questori. - La guardia di servizio. — § 649. Offese alle assemblee per parte di persone estranee. — § 650. Offese alle assemblee o al rispettivo Presidente per parte di un membro delle medesime. — \* § 651. *Quid* nel caso di reati commessi da un membro del Parlamento nell'aula o durante la seduta. - Il caso verificatosi nel 1899 durante l'ostruzionismo parlamentare. - Critica ad una sentenza della Sezione d'accusa presso la R. Corte d'Appello di Roma. — \* § 652. Immunità dei palazzi adibiti a sede dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento. - Precedenti in proposito.

#### Interpretazione delle guarentigie parlamentari (*n*).

§ 653. Se e come spetti ad ogni Camera il diritto di interpretare e dichiarare in ogni caso dubbio l'estensione ed i limiti delle rispettive attribuzioni e guarentigie. — § 654. Ilimito del suaccennato diritto. — \* § 655. *Quid* nel caso di conflitti con altri poteri od organi statuali in merito alla interpretazione delle attribuzioni e guarentigie suaccennate.

### Potestà regolamentare delle due Camere.

§ 640. — Non può concepirsi un'Assemblea politica composta com'essa è di numerosi membri, divisa in partiti antagonisti, investita delle più alte funzioni pubbliche, quali son quelle di fare le leggi e di sindacare gli atti del Governo, senza un complesso di norme, destinate a regolare preventivamente, in via generale e obiettiva, secondo convenienza e giustizia, l'esercizio dei diritti e dei doveri dei suoi componenti e il modo di esercitare ed esplicare le potestà ed attribuzioni affidatele. Queste norme sono la garanzia dell'ordine e della regolarità dei procedimenti, e quindi riescono a tutela dei singoli membri contro le impazienze o le partigianerie degli altri, a tutela delle minoranze contro le oppressioni della maggioranza, a tutela di questa contro le intemperanze di quelle, a tutela dell'assemblea contro l'Esecutivo, a tutela dei Ministri verso le assemblee, a tutela delle Assemblee medesime contro le ingerenze illecite degli estranei, a sicurezza dell'intero popolo pel corretto andamento dell'attività legislativa e parlamentare in genere. Se taluno ha potuto dire che le regole più sapientemente architettate a nulla valgono, ove non sia forte e soave, ad un tempo, il Presidente cui spetta applicarle e farle rispettare da tutti, si può dire con eguale verità che le disposizioni più savie a nulla valgono, ove recalcitri lo spirito generale dell'assemblea che deve attenervisi, e sia debole freno ai suoi possibili trascorsi l'opinione pubblica, su cui tutte le leggi trovano in definitiva il loro *ubi consistam*; ma non perciò si potrebbe concludere, senza cadere in una pericolosa illusione, che norme e regole siano superflue, e debba tutto affidarsi alla virtù ed al carattere degli individui.

Di siffatte norme, alcune appaiono tanto fondamentali e importanti, che le Costituzioni medesime stimano di consacrarle nelle loro pagine, per metterle più o meno al di sopra delle stesse assemblee, oltrechè del Governo. Così lo Statuto nostro ha reputato necessario di determinare esso

stesso, con l'articolo 43, che debbono esservi nella Camera elettiva un Presidente, alcuni Vicepresidenti ed alcuni Segretari, e debbono eleggersi per tutta la durata d'ogni sessione — con l'articolo 52, che le sedute delle Camere debbono essere pubbliche, e le domande di adunanze segrete debbono essere fatte da almeno dieci membri e per iscritto — con l'articolo 53, che il numero legale per le loro tornate deve essere della metà più uno — con l'articolo 54, che le deliberazioni si debbono prendere a maggioranza dei voti — con l'articolo 55, che le proposte debbono essere previamente esaminate da Uffici e Commissioni, e poscia discusse in seduta pubblica, articolo per articolo — con l'articolo 57, che anche le petizioni debbono essere previamente esaminate da una Giunta; — con l'articolo 59, che le assemblee non possono ricevere nè sentire estranei — con l'articolo 62, che nelle Camere può adoperarsi anche la lingua francese — con l'articolo 63, che le votazioni debbono farsi in certe determinate forme, a seconda degli oggetti. Ed altre Costituzioni, ispirandosi al genio loro proprio, aggiungono maggiori particolari, mentre altre invece sono più sobrie.

Tutte le rimanenti norme più particolari, delle quali lo Statuto tace, rimangono affidate alla libera determinazione delle assemblee medesime; le quali perciò posseggono il diritto di farsi il proprio regolamento, giusta il noto principio *cui jurisdiction data est, ea quoque concessa esse videntur, sine quibus jurisdiction explicari non potest*. Il che rappresenta un'alta e indefettibile guarentigia per la libertà, l'indipendenza, la dignità delle assemblee politiche. Se infatti le norme regolatrici dei loro lavori e dei loro diritti dovessero essere stabilite in forma di legge, ciascuna Camera ed anche il Governo avrebbero voce e influenza sull'ordinamento interno, sulla maniera di operare, sull'estensione delle potestà costituzionali, sull'interpretazione delle prerogative dell'altra: il Senato sarebbe spesso giudice in causa verso la Camera, questa verso quello, il Governo verso entrambe. Peggio se dovessero rientrare nella potestà regolamentare che l'articolo 6 dello Statuto attribuisce alla Corona; chè allora l'Esecutivo rimarrebbe solo arbitro dei

poteri del Parlamento, e questo cesserebbe d'essere un corpo autonomo, perderebbe forse anche la possibilità di adempiere nel pubblico interesse gli uffici medesimi pei quali esiste e vogliamo che esista.

Perciò giustamente si considera la potestà di farsi il proprio regolamento, come una delle guarentigie costituzionali delle Camere (§ 355): perciò gli Statuti sentono il dovere dichiararlo in termini espressi ed espliciti.

In Inghilterra questa prerogativa delle Camere non è mai stata posta in dubbio; ma esse non han creduto di esercitarla fin qui foggendosi un testo ordinato e compiuto, e vi provvedono in parte col seguire antiche consuetudini, quali risultano dai precedenti, in parte con disposizioni permanenti (*standing orders*) che durano fino a quando non vengono modificate o revocate dalla rispettiva Camera, in parte con disposizioni temporanee (*sessional orders*) che durano per una sola sessione e vogliono essere riapprovati al principio d'ogni sessione nuova.

In Francia, l'Assemblea Costituente affermò di buon'ora questa sua prerogativa, e si diede un regolamento proprio nella seduta 29 luglio 1789. L'Assemblea Legislativa si diede il suo nella seduta 18 ottobre 1791. La Convenzione Nazionale addì 28 settembre 1792 riprodusse quello della prima assemblea. Così pure le assemblee della Costituzione Direttoriale e quella del Consolato. La Carta del 1814 e la Costituzione del 1830 tacquero, al pari delle precedenti, di questa potestà, ma essa non fu mai contestata, e le due assemblee della Restaurazione con le due della Monarchia di Luglio la esercitarono pacificamente.

Nel Belgio però la Costituzione stessa dichiarò, con l'articolo 46, che « ogni Camera determina, col suo regolamento, il modo secondo il quale esercita le sue attribuzioni ». E il costituente piemontese ne seguì l'esempio con quest'articolo 61, del quale tuttavia non trovasi il minimo accenno in tutti i verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8).

§ 641. — Trattasi, intanto, d'una potestà che è anche un obbligo. Ognuna delle Camere determina, cioè *deve determinare*, per mezzo d'un suo regolamento interno, il modo d'esercizio delle proprie attribuzioni. È facoltativo il modo della determinazione, ma non la determinazione stessa; chè il consentire alle assemblee di procedere innanzi senza alcun regolamento, sarebbe come rinunciare ad ogni sicurtà d'ordine, di legalità, di regolarità nei loro lavori, e questo lo Statuto non può certo nè consentire nè intendere. Libere quindi le assemblee di farsi il regolamento che stimano migliore e di modificarlo al lume della loro stessa esperienza ogni qualvolta ne riconoscano la necessità, esse però non potrebbero, senza offesa dell'ordine giuridico, abrogare il proprio regolamento senza sostituirvene un altro.

Nè poi è da prendersi alla lettera l'espressione dello Statuto « *un suo regolamento interno* »; cioè non deve credersi, che tutte le norme che le assemblee si pongono, debbano per necessità costituire un unico corpo. L'essenziale è che le norme esistano, e sieno deliberate dalla stessa assemblea senza intromissione estranea; ma è in piena facoltà sua di distribuirle anche in più testi, secondo le materie. Così il nostro Senato ha un regolamento propriamente detto, un regolamento giudiziario per le sue adunanze in Alta Corte di Giustizia, una deliberazione per regolare l'autorizzazione dell'arresto personale dei senatori in materia civile, e regolamenti speciali per la segreteria, la biblioteca, il personale di servizio. E la Camera elettiva ha del pari un regolamento propriamente detto, un regolamento interno per la Giunta delle elezioni, e regolamenti speciali per gli impiegati e il personale di servizio.

§ 642. — La denominazione di « regolamento » è imitata da quella che l'articolo 6 dello Statuto attribuisce al complesso di norme emanate dall'Esecutivo, per la ragione che nell'un caso come nell'altro si ha un atto che materialmente è legge benchè non lo sia formalmente.

E come i regolamenti dell'Esecutivo hanno un limite giuridico negativo ma efficacissimo, quello cioè di non po-

tere in verun caso disconoscere, modificare, sospendere le leggi o dispensare dalla loro osservanza, così pure i regolamenti delle Camere sono tenuti a non violar mai lo Statuto e le leggi in genere. Invero, il regolamento interno è disposizione che emana da una sola Camera, cioè soltanto dalla terza parte dell'organo legislativo dello Stato: e però, allo stesso modo che il Re solo coi suoi Ministri non può alterare le leggi, così non deve poterlo fare nè il Senato solo nè la sola assemblea elettiva. Il sistema costituzionale è sistema di limiti giuridici; ed è pregiudizio giacobino il credere che le assemblee, sol perchè elette dal popolo, non abbiano anch'esse le opportune limitazioni giuridiche o possano giuridicamente sconocerle. Nè la Camera, nè il Senato, nè il Re sono sovrani, ed è perciò una espressione altamente erronea od equivoca quella che appunto nella materia regolamentare noi sentiamo spesso ripetere, che cioè la Camera sia « sovrana » in fatto di regolamento. Non « sovrana », ossia esente da limiti di legge, ma « libera », ossia capace di autodeterminazione giuridica, è ciascuna assemblea nel determinare e modificare il proprio regolamento. Di conseguenza, un'assemblea non potrebbe con un articolo di regolamento alterare lo Statuto o una legge, ma deve a ciò addivenire, occorrendo, con altra legge, ossia col concorso dell'altra assemblea e del Re: infatti, quando si vollero determinare le conseguenze giuridiche del mancato o ritardato giuramento che l'articolo 49 dello Statuto impone ai deputati, si fece una legge apposita, e tale sarebbe anche l'unica via legale se in ipotesi volesse stabilirsi una indennità o uno stipendio pei membri della Camera, a modificazione dell'articolo 50 dello Statuto medesimo, o se nei rapporti con l'Alta Corte di Giustizia si volessero alterare le leggi penali da applicarsi agli accusati. Egli è per anti-venire ad un eventuale disconoscimento di questo limite, che non può negarsi al Governo la potestà di intervenire con la parola, il consiglio e l'influenza nelle discussioni parlamentari sopra modificazioni del regolamento; sebbene i Ministri, per deferenza alla prerogativa fissata in questo articolo 61, si astengano per solito dal partecipare alle di-

scussioni medesime. Che se poi un'assemblea disconoscesse i confini della propria libertà d'azione, nessun mezzo giuridico si avrebbe per richiamarvela, mancando nel nostro ordinamento costituzionale qualsiasi istanza superiore alla Camera, e solo toccherebbe all'opinione pubblica d'influire acciocchè la norma incostituzionale venisse abrogata dall'assemblea medesima.

§ 643. — Entro cotesti limiti il regolamento, finchè non venga mutato, è norma giuridica, è « legge », ha piena forza obbligatoria per tutti: pei singoli deputati o senatori, pei Ministri e Commissari del Re che assistono alle sedute ancorchè non appartengano al Senato o alla Camera, pel Presidente dell'assemblea che deve farlo rispettare rispettandolo, per le minoranze verso la maggioranza, per questa verso quelle e verso i singoli. E sebbene lo Statuto adopera l'espressione « regolamento *interno* », l'efficacia del regolamento si manifesta piena anche in confronto degli estranei: quindi sono vincolati ad esso anche i terzi che presentano petizioni, o che dalle tribune assistono alle adunanze, o che entrano in rapporto con la Giunta delle elezioni.

È poichè mutano le sessioni e le legislature (ossia i periodi parlamentari e i membri delle Camere) ma il Parlamento esiste in perpetuo qual corpo costituzionale integrante dell'ordinamento statale, l'efficacia del regolamento non è limitata alle sessioni od anche alle legislature, in guisa che ogni nuova sessione o legislatura debba incominciare con una esistenza caotica, *ex-lege*, da cui esca soltanto con la libera accettazione (espressa o tacita) del regolamento che era in vigore nel periodo antecedente. Senza dubbio, un'assemblea può bene adottare una determinata regola per la sola sessione in corso, (a somiglianza dei *sessional orders* delle Camere inglesi, (§ 640) di cui si potrebbero citare esempî anche presso di noi); ed in questo caso la forza obbligatoria di tal regola cesserà con la sessione, salvo espressa conferma: ma il regolamento stabile è in vigore a tempo indefinito, e vincola la rispettiva Ca-

mera anche al di là delle chiusure e degli scioglimenti, fino al momento in cui non gliene venga sostituito espressamente un altro.

Per ciò stesso il regolamento d'una Camera — al pari della legge, al pari del regolamento emanato dall'Esecutivo — ha in sè stesso questa forza formale, che non può venir modificato se non nelle forme e con le guarentigie ch'esso medesimo prescrive. Libera sempre l'assemblea di cambiarlo o correggerlo, essa è però tenuta ad esaminare ed a votare le proposte di cambiamento con tutte le regole tutelari che sono stabilite appunto per l'esame delle proposte: quindi, esame preliminare d'una Commissione, relazione di quest'ultima in seduta pubblica, discussione pubblica con piena libertà di parola pei singoli membri, votazione in uno dei modi prescritti. Chi ammette il contrario, si fa dell'assemblea l'idea d'un potere sovrano, anzi arbitrario; il che non deve essere per alcun individuo o corpo statale, fin quando si possiede e si pregia un ordinamento giuridico: discutere modificazioni al regolamento senza rispettare le guarentigie del regolamento ancora in vigore, significa — giuridicamente — abrogare il regolamento dell'assemblea senza sostituirgliene un altro e, — politicamente, sforzare la situazione con un colpo di maggioranza <sup>(1)</sup>.

\* <sup>(1)</sup> Fin qui giungeva lo scritto del prof. RACIOPPI in ordine all'argomento da noi intitolato « Potestà regolamentare delle due Camere »; e poscia il RACIOPPI si intratteneva — come si vede dalla presenza o meno degli asterischi (secondo abbiamo accennato nella nostra *avvertenza*) — a ragionare dei « Poteri di polizia », ed indi della « Interpretazione delle guarentigie parlamentari ». Sulla costituzionalità, quindi, del vigente regolamento giudiziario del Senato non si hanno cenni di sorta. E si che l'argomento è quanto mai importante; e divenne anzi d'attualità ai nostri giorni quando la stampa giuridica e politica ebbe a discutere intorno alle questioni sollevate dal ricorso dell'ex Ministro Nasi condannato dall'Alta Corte di Giustizia, ed avverso alla sentenza della Corte stessa (§ 374).

In esso paragrafo avemmo campo di dimostrare la infondatezza del ricorso in parola, contro il quale stavano argomenti giuridici inoppugnabili; non ultimo, anzi precipuo (per quanto poteva riflettere il lamentato « eccesso di potere » per parte dell'Alta Corte) l'articolo 56 del regolamento giudiziario del Senato, così concepito: « In tutto ciò che non è contemplato nel presente regolamento, si osserveranno per l'istruzione, l'accusa ed il giudizio le disposizioni del Codice di procedura penale in quanto siano appli-

\* § 644. — Nel 1848, allo scopo di non mettere le Camere nell'imbarazzo di dover cominciare la propria esistenza col farsi un regolamento senza avere alcuna regola

cabili all'Alta Corte e non venga diversamente ordinato dalla Corte medesima nei casi occorrenti ».

Ora, non si può non disconoscere la portata di quest'ultimo inciso da noi sottolineato, e le grandi conseguenze a cui può condurre ai danni di un terzo: tanto, anzi, da distruggere la efficacia stessa di un Codice, voluto dall'intero organo legislativo per sostituirvi un regolamento interno, discusso e voluto solo da una terza parte di quell'organo stesso.

È mai possibile, o, diremo meglio, è mai costituzionalmente concepibile che in base al sopraccennato e lamentato articolo 56 si possa, per esempio, procedere a restrizioni della libertà individuale, senza che queste restrizioni non siano contemplate dalla legge? Un regolamento interno di un ramo del Parlamento, non emanato certo in virtù di una delegazione legislativa scaturente dall'articolo 61 dello Statuto, avrebbe, dunque, potere di violare quella libertà personale garantita dallo Statuto stesso?

Eppure — prescindendo pel momento dagli altri motivi che noi abbiamo esaminati ai luoghi opportuni e che hanno giustificato e l'arresto prima dell'ex Ministro peculatore (§§ 463, 502), ed il rigetto del suo ricorso poi contro la sentenza di condanna dell'Alta Corte (§ 374) — a tanta ingiustizia si sarebbe giunti o si poteva giungere nel caso Nasi in forza dell'articolo 56 sopra ricordato.

Ciò è semplicemente enorme; chè un regolamento emanato da un solo organo del Legislativo non può andare — sia pure soltanto virtualmente — contro la legge. Così che si può, a buon diritto, concludere che, sotto questo aspetto e per le sue conseguenze, il regolamento giudiziario del Senato — per quanto possa avere il carattere di regola « interna » — è anticostituzionale nella parte sua processuale.

Se il ricorso dell'ex Ministro si fosse limitato a deplorare questo carattere anticostituzionale del regolamento giudiziario senatoriale in genere ed in ispecie dell'articolo 56, il ricorso avrebbe avuto almeno una base giuridica, diremo così, astratta. E diciamo « astratta » perchè, in concreto, non avrebbe potuto avere esito diverso da quello avuto, nè potuto trovare rimedi presso la Suprema Corte di Cassazione: tanto più — ripetiamo ancora una volta — che se della legge si fosse fatto, per ipotesi, strazio, od « eccesso di potere » si fosse verificato, l'una cosa e l'altra avrebbero trovata giustificazione in questo non mai abbastanza deplorato articolo 56, la cui condanna esorbitava indiscutibilmente dalla competenza del giudice ordinario.

So bene che valorosi pubblicisti (Cfr. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*. « Archivio giuridico », LXXV, p. 3) respingono quest'accusa d'incostituzionalità da noi, con altri (ad esempio ARANGIO RUIZ, *Il nuovo regolamento giudiziario del Senato Italiano*. « Archivio giuridico », LXIII: pag. 435; Cfr. anche « Rivista penale », LXVI, 314) sostenuta contro il regolamento giudiziario del Senato; ma quegli stessi scrittori non giungono al punto da giustificare costituzionalmente tutte le disposizioni di esso

pel compimento di tale opera, il Potere Esecutivo ne preparò uno provvisorio per la Camera ed un altro pel Senato.

Questi regolamenti provvisori riuscirono tali (in ragione del tempo e della novità delle istituzioni rappresentative), che per circa un triennio entrambe le assemblee non sentirono il bisogno di mutarli. Fu solo nel gennaio del 1850 che entrambe le Camere addivennero separatamente alla nomina d'una Commissione, la quale studiasse le opportune riforme.

In seguito a questo studio, il Senato adottò un nuovo regolamento nelle sedute del 17 giugno e 6 luglio 1850, dopo averlo discusso in seduta privata, quasi ad affermare che trattavasi dell'esercizio di una prerogativa, attinente all'interno ordinamento del corpo. Nel 1861, ampliatosi il Regno e perciò cresciuta in numero l'assemblea vitalizia, si addivenne all'approvazione di un nuovo regolamento; e questo, a sua volta, dopo alcuni studi non coronati da immediato successo, ricevette varie modificazioni nel 1872, sempre in seduta privata. Nel 13-17 aprile 1883 fu approvato un terzo regolamento, e questa volta le discussioni avvennero in seduta pubblica, tranne che per gli articoli concernenti l'ordinamento del servizio interno. Poscia ebbe varie modificazioni il 30 giugno 1882 e il 26 giugno 1888 in Comitato segreto e il 17 maggio 1890 e più ancora il 22 febbraio 1900, il 22 dicembre 1900, il 4 luglio 1901, il 12 giugno 1908.

Di conseguenza il regolamento senatorio consta oggi di

regolamento, tra cui noi mettiamo in prima linea l'articolo 10, ed il più volte ricordato articolo 56. Basta, quindi, secondo noi, che anche una sola disposizione sia anticostituzionale, perchè tutto il regolamento resti infirmato.

L'articolo 61 dello Statuto — concludiamo — consente, alle Camere, la potestà regolamentare; ma questa potestà deve limitarsi — sempre per la lettera e per lo spirito di esso articolo — alle norme riflettenti *interna corporis*; non già estendersi a modificare od interpretare una legge, ed a sancire disposizioni devolute solo alla funzione legislativa, e da farsi poi valere *erga omnes*. Cosicchè sarebbe opportuno che — pur volendo conservare molte delle disposizioni del vigente regolamento giudiziario del Senato perchè ritenute in sè giustificate ed opportune — esso regolamento avesse l'approvazione dell'altra Camera e la sanzione del Re.

120 articoli, distribuiti in XIV capi, di queste sono le intitolazioni:

I. Costituzione del Senato e suoi ufficiali. — II. Attribuzioni del Consiglio di Presidenza. — III. Degli Uffici in cui si divide il Senato, e degli Uffici Centrali. — IV. Procedimento delle tre letture, — V. Delle Commissioni. — VI. Delle adunanze e delle discussioni e deliberazioni del Senato. — VII. Delle proposte di legge presentate dai Ministri del Re, o trasmesse dalla Camera dei deputati. — VIII. Delle proposte di legge, iniziate dai senatori. — IX. Delle interpellanze. — X. Delle petizioni. — XI. Delle deputazioni e degli indirizzi. — XII. Delle ammissioni di nuovi senatori, delle dimissioni e dei congedi. — XIII. Mantenimento dell'ordine interno ed esterno. — XIV. Degli impiegati ed inservienti.

Il regolamento giudiziario per l'Alta Corte di Giustizia fu approvato addì 7 maggio 1870; la deliberazione che regola l'arresto personale dei senatori in materia civile, fu approvato il 10 febbraio 1873. Il regolamento giudiziario ebbe poi notevoli modificazioni nel 1901, le quali diedero luogo, nella dottrina, alle discussioni poco prima accennate (nota al § 643).

Dei varii capi del regolamento propriamente detto, del regolamento giudiziario, della deliberazione circa l'arresto personale dei senatori in materia civile, ecc., si è discorso e si discorrerà partitamente sotto i varî articoli dello Statuto a cui le varie disposizioni si connettono. Circa gli ultimi ritocchi apportati al regolamento del Senato, rimandiamo al § 626 in cui ne abbiamo fatto cenno.

\* § 645. — Anche la Camera elettiva, come si è detto in principio del precedente paragrafo, incominciò con un regolamento preparato dal Governo, e nel gennaio 1850 addivenne alla nomina di una Commissione per le opportune modifiche. Non approdaron però allora gli studii, nè posteriormente quelli d'altre Commissioni nel 1886, 1857 e 1861. Poi nel 12 aprile 1862 fu nominata un'altra Commissione, la quale nel 31 gennaio 1863 con relazione dello on. Boncompagni propose un regolamento nuovo; di esso fu aperta la discussione in seduta pubblica il 23 del successivo febbraio, e il deputato Sella s'alzò subito a proporre che la Camera volesse approvarlo tutto in blocco, in via

provvisoria, salvo a ritornarci più tardi sulle parti che la esperienza consigliasse di correggere. Lunga fu la discussione sulla proposta dell'on. Sella, e si finì col rimettere la risoluzione al 1° marzo seguente. Infatti in quel giorno la discussione continuò, poi si venne al voto per appello nominale; ma non essendosi la Camera trovata in numero, la votazione nominale venne ripetuta il 2 marzo, risultando affermativo. Così la Camera si trovò in possesso di un nuovo regolamento, che fu detto provvisorio quasi per assumere l'impegno morale di tornarvi sopra più tardi, non perchè la sua validità fosse punto diversa da quella di ogni altro regolamento, che dura fin quando non venga sostituito da un altro.

Come il provvisorio del 1848 aveva durato fino al 1863, così l'altro durò per cinque anni. Nel 2 aprile 1868 venne nominata un'altra Commissione perchè studiasse un nuovo regolamento, e questa presentò le sue proposte con relazione dell'on. Massari il 24 luglio 1868. Il nuovo schema venne alla discussione pubblica il 24 novembre dello stesso anno, e subito fu proposto da varii deputati di adottarlo in blocco ed in via d'esperimento per tre mesi. Altri proposero l'adozione in blocco e per esperimento, ma a tempo indefinito. Altri l'adozione come sopra, salvo l'articolo 19 che avrebbe dovuto discutersi a parte. Alla discussione che durò tutta la seduta, parteciparono largamente molti oratori; poscia si venne ai voti, i quali furono per alzata e seduta non essendo stato chiesto un metodo diverso; e respinta l'approvazione per tre mesi, venne invece approvata l'approvazione in blocco e per esperimento indefinito salvo l'articolo 19, il quale poi fu a sua volta discusso ed approvato con modificazioni nell'adunanze 26-28 novembre.

Seguirono altri studii, e parziali aggiunte o riforme, in guisa che non passò anno, si può dire, senza che la Camera fosse chiamata a ritornare sul proprio regolamento: tantochè nel 1886 si stimò necessario d'istituire una Giunta permanente per cotesti studii, ed anche oggi essa continua a sussistere, così disciplinata dal regolamento in vigore:

Art. 12. — Il Presidente, nella seduta successiva a quella della sua nomina annunzia alla Camera:

a) i nomi di *dieci* deputati da lui scelti a costituire la Giunta permanente pel regolamento interno, che sarà presieduta dal Presidente della Camera;.....

Art. 18. — La Giunta permanente pel regolamento interno della Camera, nominata a termini dell'articolo 12 lettera a, verrà proponendo, *durante la sessione*, le modificazioni e le aggiunte al regolamento, che l'esperienza crederà necessarie. *Ad essa* sarà deferito lo studio di qualunque proposta relativa al regolamento.

Notevoli anche le riforme introdotte nel 1888 per l'istituzione del metodo delle tre letture (§ 585), e quelle introdotte il 18 dicembre 1890 e il 20 gennaio 1891.

Giungiamo così agli avvenimenti e alle riforme del 1900.

Dopo le sommosse e gli stati d'assedio del 1898, il Governo aveva a più riprese presentato alla Camera disegni di legge per modificazioni alla legge sulla pubblica sicurezza e sulla stampa, e nel giugno 1899 si era giunti alla discussione in seconda lettura delle proposte medesime. La estrema sinistra, scorgendo in esse una eccessiva limitazione delle libertà politiche, decise di opporsi ad ogni costo, e per la prima volta organizzò presso di noi un ostruzionismo, di cui antecedentemente non si erano avuti nella nostra Camera che fugaci e pallidi sprazzi. La discussione incominciata il 1° giugno, procedeva innanzi stentatissima per la presentazione d'innunerevoli emendamenti, per la lunghezza dei discorsi, per l'esercizio continuato del diritto di chiedere votazioni nominali e di sollevare incidenti ad ogni più piccola proposta, con lo scopo di guadagnare tempo a seppellire in definitiva il progetto prima delle ferie. Solo il 17 giugno si era potuto approvare l'articolo primo, e l'ostruzione minacciava di ostacolare con non minore energia tutti gli altri. Si fu allora che, nella seduta del 20 giugno, il Presidente dei Ministri, generale Pelloux, propose alla Camera di sospendere momentaneamente la discussione e invece discutere alcune proposte della Giunta del regolamento contro l'ostruzionismo, in guisa da poter poscia riprendere più spediti la discussione dei progetti politici. Ad onta delle opposizioni, la proposta viene approvata per

alzata e seduta; e il 21 giugno s'inizia la discussione delle modificazioni al regolamento, ma l'intera adunanza trascorse a dibattere e respingere dapprima la pregiudiziale e poscia la sospensiva, mentre si approvarono ben 98 emendamenti sul merito. Nella tensione ed eccitazione degli animi, il 22, sorto un grave incidente a proposito del verbale della passata adunanza, il Presidente del Consiglio rompe gli indugi: s'alza e legge un decreto reale che proroga le Camere fino al 28; indi la sera stessa pubblica il famoso decreto-legge, che accumulando nuove e consuetudinarie violazioni dello Statuto, attribuisce forza obbligatoria ai progetti politici ancora in corso di discussione (§ 762). Si riprendono le sedute il 28 giugno, e quel primo giorno trascorse in fiere proteste dell'opposizione costituzionale contro l'incredibile decreto legge; il 29 è dedicato ad altre materie che non sollevano obiezioni; il 30 giugno, dovendosi riprendere la discussione sul regolamento, l'Estrema ricomincia l'ostruzionismo: chiede un appello nominale per constatarne il numero; ottenutolo, ne chiede subito dopo un secondo per l'approvazione del verbale; il presidente on. Colombo lo ricusa e fa senz'altro approvare il verbale per alzata e seduta; sorge un tumulto, la seduta è sospesa. Poi, alla ripresa, continuando la insistenza dell'Estrema perchè si facesse l'appello nominale da lei richiesto, e volendo invece il presidente che si procedesse innanzi nella espletazione dell'ordine del giorno con una votazione a scrutinio segreto sopra certi progetti approvati nella seduta antimeridiana, molti dell'Estrema appigliandosi alla forza impediscono ai colleghi di recarsi a votare. Nuovo tumulto, nuova sospensione di seduta. Da ultimo, riaperta l'adunanza, alcuni deputati si gettano sulle urne, le rovesciano, le asportano, e l'adunanza ha termine tragicamente. Poche ore dopo, è pubblicato un decreto di chiusura della sessione.

Al riaprirsi delle Camere tutto tace: il decreto-legge impera e il Governo non prova più alcuna fretta nè di fare approvare i progetti, nè di far modificare il regolamento. Ma contro i suoi calcoli interviene la vindice sentenza della Cassazione Romana a dichiarare irritato e nullo il decreto-

legge (§ 762); e allora il Governo, mentre avrebbe potuto e dovuto revocare subito il decreto-legge senza tema di incorrere in alcuna taccia di debolezza, si ostina a domandare alla Camera la conversione in legge. La discussione generale, splendidamente sostenuta per una settimana dall'Opposizione costituzionale assai più che dall'Estrema Sinistra, finisce nondimeno il 2 marzo con un voto nominale, favorevole alla conversione in legge: ma di fronte alla discussione degli articoli, l'Estrema riprende l'ostruzionismo a tutela delle libertà statutarie. Da sua parte, il Presidente della Camera incomincia ad opporsi energicamente; l'Estrema si appiglia ai tumulti, alle grida, al baccano incompsto che soffoca la voce degli oratori e impedisce di andare innanzi. Fra discorsi infiniti e di fronte ad una selva di emendamenti, la discussione del primo articolo procede lentissima. Ed ecco risorgere il bisogno di efficaci misure disciplinari per sopprimere l'ostruzionismo: addì 21 marzo 1900, il deputato Cambray-Digny con altri 14 colleghi della maggioranza, presenta questa mozione:

La Camera delibera di affidare alla Commissione del regolamento l'incarico d'introdurre nel regolamento della Camera quelle modificazioni che l'esperienza abbia dimostrato opportuno per il buon andamento dei lavori parlamentari compilando un testo che *dovrà andare provvisoriamente in esecuzione, senza discussione e votazione*, nel secondo giorno dopo la sua *presentazione* alla Camera.

Com'era ben da attendersi, l'Estrema accolse furiosamente questa proposta d'abdicazione violenta e rivoluzionaria, e su di essa si scatenò con nuova lena l'ostruzionismo. Per vari giorni mentre discutevasi la mozione Cambray-Digny, l'assemblea offerse uno spettacolo dolorosissimo agli amici delle istituzioni libere — tumulti, battibecchi, sospensioni, rinvii al giorno seguente, violenze e forzati scioperi — sinchè il 29 marzo stimò d'intervenire lo stesso Presidente dei Ministri, generale Pelloux, modificando la mozione Cambray-Digny nel senso che le proposte della Commissione del regolamento (ignote ancora alla Camera), dopo *distribuite ai deputati*, dovessero essere votate *in blocco per alzata e seduta*, nel giorno 3 aprile a data fissa. Questa

proposta, senza che si trovasse inscritta all'ordine del giorno, senza che fosse prima rinviata alla Commissione del regolamento, e senza che fosse data facoltà di parlare a tre deputati che ne fecero immediatamente richiesta, fu dal Presidente on. Colombo, messa a partito per alzata e seduta, e fra un indescrivibile tumulto dichiarata approvata. Gli avvenimenti precipitarono. Nel giorno successivo 30 marzo, non appena il Presidente della Camera comparve al suo seggio, l'Estrema gli intimò rumorosamente d'abbandonare il posto, imputandolo d'aver tradito i propri doveri; infatti la seduta non si potè nemmeno aprire, e il Presidente della Camera si dovette ritirare e poscia dimettere. La seduta del 1° aprile fu calma, perchè in essa non fecesi altro che comunicare le dimissioni del Presidente; ma quella del 2 fu contrassegnata da nuovi tumulti dell'Estrema, che si oppose all'approvazione del verbale di quella del 29 marzo in cui attestavasi l'avvenuta approvazione della proposta del Presidente del Consiglio. Finalmente il 3 aprile, distribuite previamente *nei cassetti dei deputati* le proposte della Commissione pel regolamento, il Presidente della Camera (che il giorno innanzi era stato riconfermato nel suo seggio) le pose ai voti in blocco per alzata e seduta senza discussione: l'Opposizione costituzionale di Sinistra e l'Estrema Sinistra, protestando la nullità di quanto stavasi per fare, uscirono in massa dall'aula: la maggioranza dei rimanenti approvò in blocco il nuovo regolamento. Subito dopo, sentendo l'inermità della vittoria, la Camera prese le ferie: e poco dopo veniva disciolta.

Grave era stato il torto politico dell'assemblea, omettendo di correggere il suo vecchio regolamento del 1868, nell'epoca in cui poteva farlo con calma, senza perdere la misura, contando sullo spassionato concorso di tutti. Si trovò invece a doverlo emendare in un momento estremamente critico, e fece come chi volesse mutar cavallo a mezzo di un guado. Nulla di simile a questo gravissimo colpo di maggioranza si era mai visto nel nostro paese, e indarno si volle constatare in esso la modesta ripetizione degli innocui metodi seguiti già nel 1863 e nel 1868. Per-

- ciocchè in quei due casi erasi bensì votato in blocco, ma dopo che le proposte si trovavano innanzi alla Camera e ben note a tutti; erasi bensì votato senza discutere nel merito, ma per il motivo che tutti erano d'accordo e nessuno domandò di discutere in merito; erasi bensì votato, nel 1868, per alzata e seduta, ma perchè nessuno aveva chiesto un altro metodo di votazione più solenne: inoltre (differenza essenzialissima fra i due casi antichi e quest'ultimo), le repentine innovazioni non eran dettate dal sentimento di respingere la forza con la forza, non erano una violenza più o meno giustificata dalla altrui violenza, non erano intese a costringere una appassionata discussione già in corso; erano studiate con calma obbiettiva in momento di piena tranquillità politica.

Avvenne quel che doveva avvenire: la prepotenza del governo rimase inutile. Il decreto-legge venne revocato con decreto 5 aprile, dopo che il Governo aveva affrontato, pur di mantenerlo, tutte le tempeste e le scene dolorose dell'ostruzionismo. I provvedimenti politici, pei quali si era voluto a viva forza un nuovo regolamento con lo scioglimento della Camera, caddero nel nulla. Il nuovo regolamento, appena approvato in quel modo che si è visto, cadde anch'esso nel nulla. Infatti, le nuove elezioni, pur riconducendo la consueta maggioranza ministeriale, furono una catastrofe; appena inaugurata la nuova legislatura, il Ministero moriva per la stessa sua vittoria, chiudendo uno dei periodi più tristi per la nostra libertà costituzionale; e la nuova Camera, saviamente sollecita e della sostanza e delle forme, non revocò già con voto esplicito il regolamento del 3 aprile, ma nella tornata del 1° luglio 1900, ne approvò un altro assai più mite, più obbiettivo, più equanime.

Questo, che è il regolamento in vigore, consta di 154 articoli, distribuiti nei 23 capi seguenti:

I. Disposizioni preliminari. — II. Costituzione della Camera. — III. Attribuzioni della Presidenza. — IV. Giunta pel regolamento della Camera. — V. Giunta per l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti. — VI. Della verificaione delle elezioni. — VII. Delle sedute e della polizia della Camera e delle tribune. — VIII. Presentazione e dichiarazione dei

disegni di legge o delle proposte di iniziativa parlamentare. — IX. Procedimento delle tre letture. — X. Procedimento degli Uffici. — XI. Delle Commissioni. — XII. Domande di autorizzazione a procedere contro deputati. — XIII. Della discussione. — XIV. Della votazione. — XV. Delle petizioni. — XVI. Delle interrogazioni, interpellanze e mozioni. — XVII. Delle proposte d'iniziativa parlamentare. — XVIII. Delle inchieste parlamentari. — XIX. Delle Deputazioni e degli indirizzi. — XX. Dei processi verbali. — XXI. Della Biblioteca. — XXII. Degli impiegati. — XXIII. Degli uscieri commessi e inservienti.

Nella tornata del 12 dicembre 1907, si apportarono poi alcune modificazioni di lieve importanza al regolamento suddetto e riguardanti precisamente gli articoli 4, 5, 12, 13, 20, 41, 96, 121. Ma avendo di esse fatto cenno rispettivamente ai §§ 445, 526, 557, 635, qui non ci ripetiamo.

Circa il regolamento interno della Giunta per la verifica delle elezioni, ricordiamo come esso porta la data del 4 dicembre 1868.

Di quest'ultimo, e dei varî capi di quello, si discorre partitamente sotto i diversi articoli dello Statuto, a cui le disposizioni loro si connettono.

### \* Diritto di bilancio e d'amministrazione interna.

\* § 646. — Nel diritto di « determinare il modo secondo il quale ogni Camera abbia ad esercitare le proprie attribuzioni » è compreso anche quello di determinare con piena autonomia i mezzi economici ed amministrativi per l'esercizio delle attribuzioni medesime. Quindi il diritto di fissare il proprio bilancio e quello di organizzare i propri servizi interni senza intromissione nè dell'altra Camera nè dell'Esecutivo; i quali diritti costituiscono due altre guarantee necessarie alla indipendenza delle assemblee politiche.

Ognuna di esse, infatti, deve provvedere all'arredamento e alla manutenzione della sua sede, all'illuminazione e al riscaldamento, agli oggetti di cancelleria, alla biblioteca, alle spese per le Deputazioni e le Commissioni d'inchiesta, (il Senato anche all'Alta Corte di Giustizia), agli sti-

pendi degli impiegati, ai salarii del personale di servizio, e in ispecie al dispendio non lieve per la stampa dei resoconti, dei progetti di legge, delle relazioni, degli atti in genere. Se la somma totale dovesse essere stabilita col concorso dell'altra assemblea e del Governo, peggio ancora se dovesse essere così stabilito il riparto della somma complessiva nelle varie categorie della spesa, il numero, l'estensione e l'intensità dei diversi servizi dipenderebbero dal buon volere di corpi estranei, e la libertà d'azione, l'indipendenza, la dignità delle Camere ne risulterebbe mortificata o compromessa. Ognuna perciò deve avere piena balia di stabilire la somma annua di cui reputa aver bisogno, e di ripartirla in capitoli ed articoli secondo è di sua esclusiva convenienza.

Il bilancio preventivo della spesa di ciascuna Camera abbraccia ora il periodo medesimo del bilancio dello Stato, cioè dal 1° luglio d'ogni anno al 30 giugno dell'anno consecutivo. Esso è preparato dai due Questori (§ 648), è stampato e distribuito a tutti i membri dell'assemblea: nel Senato è soggetto a revisione di apposita Commissione di contabilità interna, che ne fa rapporto scritto. Per discuterlo, si fissa una seduta apposita, la quale in ambedue le Camere era sempre segreta, ad affermare vieppiù l'indipendente prerogativa di cui qui trattasi. Se non che la Camera, nella tornata del 12 marzo 1907 (come ebbimo ad accennare al § 557 cui rimandiamo), rese regola la pubblica discussione del bilancio ed eccezione la discussione segreta. La discussione, però, ad ogni modo non muta. Essa è sostenuta, in confronto dei deputati e rispettivamente dei senatori, dai due Questori i quali per l'occasione occupano il banco dei Ministri; questi ultimi, ancorchè membri dell'assemblea, si astengono dall'intervenire, sempre nello stesso concetto di rispettare anche nell'apparenza la prerogativa parlamentare. Discusso ed approvato il bilancio, la somma complessiva è comunicata al Governo, il quale la iscrive senz'altro in apposito capitolo del bilancio di previsione delle spese del Ministero del Tesoro pel corrispondente esercizio; e come parte del bilancio ritorna poscia al

voto separato delle due Camere e alla sanzione del Re. Ma naturalmente è doverosa consuetudine che sia approvato senza discussione, chè in opposto l'una delle assemblee avrebbe il mezzo d'ingerirsi della prerogativa dell'altra.

Il bilancio così approvato è esercitato dai due Questori, senza alcuna ingerenza della Corte dei conti (§ 141). I Questori inoltre, assieme ad ogni bilancio di previsione pel futuro esercizio, presentano anche il consuntivo dell'esercizio chiuso al precedente 30 giugno, il quale è parimenti discusso dall'assemblea.

Le spese straordinarie in corso di bilancio (non essendoci assestamento), però, come sarebbero quelle per adattamento di nuovi locali, costruzione di nuove aule, ecc., sogliono formare oggetto di legge apposita. Esempî: le leggi 6 gennaio 1855, n. 389, 26 luglio 1888, n. 5593.

Ecco i relativi articoli del regolamento del Senato:

Art. 8. — I Questori sovrintendono a tutto ciò che appartiene alla *direzione economica* alla *contabilità* ed al buon ordine esterno ed interno...

Art. 11. — L'amministrazione economica del Senato è affidata ai Questori sotto l'autorità e la direzione del Consiglio di Presidenza.

I Questori sottopongono al preventivo esame del *Consiglio di Presidenza* e rassegnano quindi alla *Commissione di contabilità interna* i conti degli esercizi consumati, ed i *progetti dei bilanci* degli esercizi avvenire, accompagnando quelli e questi da una *relazione scritta*; fanno al Ministro del Tesoro, in nome del Consiglio, la *domanda dei fondi occorrenti*; spediscono i *mandati di pagamento*; propongono al Consiglio di Presidenza gli *storni* di fondi da una ad altra categoria del bilancio.

Art. 32. — ... La Commissione di contabilità interna si compone di 5 membri. Essa verifica ed approva tutti i *conti*, anche quelli degli esercizi anteriori non ancora regolati. Esamina i *progetti di bilancio per le spese del Senato* e rassegna gli uni e gli altri all'approvazione del Senato *in seduta segreta*, facendo sui medesimi una *relazione in iscritto* da annettersi al processo verbale dell'adunanza....

Il regolamento della Camera non contiene invece che la disposizione seguente:

Art. 16. — I Questori sovrintendono al cerimoniale, alla polizia, al servizio ed alle *spese* della Camera....

Aggiungiamo a titolo di notizia le cifre dei bilanci preventivi delle due assemblee per l'esercizio finanziario 1907-1908: nel bilancio preventivo del 1908-1909 vi sarà,

in più, l'indennità assegnate, recentissimamente, come decemmo (§ 525 *n*) dalle assemblee ai rispettivi presidenti.

### Senato.

#### Parte I. — Spese ordinarie:

Cap. 1. Personale . . . . .	L. 189,673.00
» 2. Stampa . . . . .	» 65,000.00
» 3. Spese d'ufficio . . . . .	» 9,000.00
» 4. Biblioteca e spese affini . . . . .	» 39,000.00
» 5. Materiale. . . . .	» 49,030.26
» 6. Rappresentanze . . . . .	» 18,000.00
» 7. Casuali. . . . .	» 16,000.00

Totale . . . . . L. 385,953.26

#### Parte II. — Spese straordinarie:

Cap. 1. Personale . . . . .	L. 2,240.08
» 2. Materiale. . . . .	» 34,110.00

Totale . . . . . L. 36,350.08

Parte III. — Fondo di riserva . . . . . » 7,695.66

Parte IV. — Partite di giro . . . . . » 3,300.00

Totale complessivo della spesa L. 430,000.00

### Camera.

#### Parte I. — Spese ordinarie:

Cap. 1. Personale . . . . .	L. 410,794.08
» 2. Stampati . . . . .	» 158,000.00
» 3. Materiale e spese diverse . . . . .	» 183,585.50
» 4. Biblioteca . . . . .	» 25,000.00
» 5. Abbonamento <i>Gazzetta Ufficiale</i> . . . . .	» 15,900.00

Totale . . . . . L. 793,279.58

#### Parte II. — Spese straordinarie:

Cap. 6 Materiale . . . . .	L. 18,000.00
» 7. Ristampe e onoranze diverse . . . . .	» 2,000.00
» 8. Deputazioni . . . . .	» 6,000.00
» 9. Inchieste . . . . .	» 6,000.00
» 10. Fondo di riserva e casuali . . . . .	» 39,720.42

Totale . . . . . L. 71,720.42

Parte III. — Partite di giro . . . . . » ...

Parte IV. — Fitto locali e introiti diversi . . . . . » ...

Totale complessivo della spesa L. 865,000.00

\* § 647. — Ciascuna Camera si nomina liberamente i propri impiegati e salariati, ai quali non sono applicabili le leggi sulle pensioni ed i regolamenti generali degli impiegati dello Stato, se non in quanto ciascuna assemblea si determini ad assoggettarveli, consentendo, secondo i casi, nell'applicazione d'un'apposita disposizione legislativa, o provvedendo con risoluzione interna. Basterà in proposito riferire le disposizioni dei due regolamenti:

#### Regolamento del Senato.

Art. 112. — Il personale pel servizio interno del Senato si divide in quattro uffici, cioè:

1. Segreteria e stampa;
2. Ufficio dei resoconti delle sedute pubbliche;
3. Biblioteca e archivio;
4. Questura.

I capi di questi quattro Uffici sono nominati dal Senato in adunanza pubblica, a squittinio segreto ed a maggioranza assoluta. Essi sono sempre revocabili nella stessa forma in cui furono eletti.

Art. 113. — Una pianta organica approvata dal Senato fissa il numero, la qualità e gli assegnamenti degli impiegati da applicarsi a ciascuno dei quattro Uffici di cui all'articolo precedente, e degli inservienti.

I doveri degli uni e degli altri, in conformità con le massime generali stabilite nel presente regolamento, sono determinati da regolamenti speciali.

Art. 114. — Il direttore degli Uffici di segreteria compila, sotto la sovrintendenza dei senatori segretari, i processi verbali delle adunanze pubbliche.

Tiene il registro delle petizioni prescritto dall'articolo 90 e ne compila i sunti e gli elenchi a tenore degli articoli 42 e 45.

Scrive le lettere e i dispacci da firmarsi dal Presidente o da uno dei componenti la presidenza in nome del Senato e del Consiglio di presidenza, e stende generalmente tutte le scritture che occorrono pel servizio del Senato, eccettuate quelle che si riferiscono alla Questura.

Sovrintende alle stampe occorrenti per l'amministrazione ed il servizio interno; provvede alla spedizione delle lettere di convocazione delle adunanze del Senato, degli Uffici, delle Commissioni e Deputazioni, e fa eseguire tutte le distribuzioni dei progetti di legge e dei relativi documenti ed altre che vengono ordinate.

Ha altresì la custodia dell'archivio degli stampati del Senato e degli atti dell'Alta Corte di Giustizia ed il deposito della corrispondenza del proprio ufficio esaurita; nonchè di tutti gli atti, leggi, emendamenti, petizioni e proposte d'ogni genere che gli sono pervenuti durante la sessione.

Egli ha insomma, sotto la dipendenza dei senatori segretari, la direzione di tutto il servizio di Segreteria, e risponde quindi del buon andamento del medesimo.

Art. 115. — Il Bibliotecario-archivista ordina e custodisce i libri ed i giornali appartenenti al Senato, ne compila il catalogo che tiene sempre

compiuto con l'aggiunta di annui supplementi, che vengono stampati e distribuiti a tutti i senatori. Propone ai questori l'acquisto di nuovi libri.

Ha altresì la custodia dell'Archivio destinato agli atti della famiglia Reale.

Art. 116. — Il *capo dell'Ufficio resoconti* dirige il servizio della stenografia e risponde dell'esattezza dei lavori stenografici nel riferire sì l'ordine delle discussioni che il tenore dei discorsi.

Nell'intervallo delle sessioni esercita gli stenografi ed ammaestra gli allievi stenografi nell'arte stenografica.

Art. 117. — I revisori, oltre alla revisione parziale delle singole cartelle stenografiche ed a quella del loro complesso, sono incaricati della correzione delle bozze di stampa dei rendiconti e rispondono dell'esattezza dei medesimi.

Art. 118. — Il *direttore degli Uffici di Questura*, sotto la dipendenza dei Questori, ha la direzione dei servizi amministrativi ed economici. Egli, sotto la sovrintendenza dei questori medesimi, provvede allo scaldamento, alla illuminazione ed alla pulitezza dei locali, all'acquisto ed al mantenimento dei mobili, all'acquisto degli oggetti di cancelleria, all'esecuzione degli ordini relativi al processo delle solenni funzioni, ed alla provvista e conservazione del vestiario degli inservienti, i quali sono posti sotto la sua speciale dipendenza.

Tiene la corrispondenza d'ufficio, da sottoporsi alla firma dei Questori; presenta ad essi i rendiconti delle spese ed i progetti di bilancio compilati dal ragioniere; estende i contratti per le provviste nell'interesse del Senato; eseguisce e cura l'esecuzione delle deliberazioni della Presidenza, che riguardano i servizi amministrativi ed economici.

Art. 119. — Al *Ragioniere* addetto alla Questura spetta la tenuta dei registri di contabilità, l'estensione dei mandati di pagamento, la compilazione dei rendiconti delle spese e dei progetti di bilancio, e tutte quelle altre attribuzioni designate dal regolamento di contabilità interna.

Inoltre dovrà disimpegnare tutte quelle altre incombenze che gli verranno specialmente affidate dai Questori.

Art. 120. — Al *Cassiere* addetto alla Questura è affidata la custodia della cassa del Senato; a lui spetta di pagare tutte le spese regolarmente autorizzate, di tenere il registro di cassa, e di disimpegnare inoltre tutte quelle altre incombenze che gli verranno affidate dai Questori.

Egli, nella sua qualità di contabile, è tenuto a prestare la malleveria che viene determinata dal Consiglio di presidenza.

### Regolamento della Camera.

Art. 140. — La *Camera* nomina un *impiegato* incaricato di *redigere*, sotto la sovrintendenza dell'Ufficio di Presidenza, i *processi verbali*....

Art. 144. — Il *Bibliotecario* è nominato dalla *Camera*.

Art. 153. — La *nomina*, la *promozione* e la *destituzione* degli impiegati presso gli Uffici di Segreteria, Biblioteca, Questura, Revisione e Stenografia spetta alla *Presidenza*.

Una *pianta organica approvata dalla Camera*, fissa il numero, la qualità e gli assegnamenti degli impiegati applicati a ciascun Ufficio.

Regolamenti speciali ne determinano le attribuzioni ed i doveri.

I capi di ciascun Ufficio rispondono del buon andamento del medesimo.

Art. 154. — Gli *uscieri*, *commessi* ed *inservienti* sono nominati e revocati dalla *Presidenza*, e rimangono sotto la dipendenza diretta dei Questori.

### Potere di polizia.

§ 648. — L'autonomia delle assemblee politiche trae seco un altro diritto, cioè quello di esercitare da sè stesse la polizia della propria sede, allo scopo di reprimere gli eventuali disordini indipendentemente dal concorso degli altri poteri. Numerose violazioni dell'indipendenza parlamentare, consumate da singoli individui o da Governi senza scrupoli, spiegano e giustificano dolorosamente questa ulteriore garanzia. E se non è possibile nè conveniente di circondare le Camere di proprii reggimenti e cannoni come aveva decretato in Francia la Costituzione dell'anno III, è però indispensabile che nel quotidiano svolgimento delle loro attività esse siano dotate dei mezzi acconci a tutelare secondo stimo esse medesime la propria dignità ed indipendenza.

Di questo potere di polizia lo Statuto nostro non parla, ma ne parlano i regolamenti parlamentari e le leggi, e lo affermano i precedenti e le consuetudini. Nè potrebbe non esistere, quando vediamo che la legge elettorale simile diritto concede persino ai presidenti delle sezioni e a quelli delle adunanze dei presidenti (§ 410), e il Codice di procedura penale negli articoli 621-626 riconosce alle Corti, ai Tribunali, agli stessi pretori, il diritto di punire immediatamente i reati commessi in loro presenza.

Per esercitare il potere di polizia, ogni Camera ha i proprii Questori ed una propria guardia armata. Nel § 446 vedemmo già in qual maniera i Questori sono eletti in ciascuna Camera e per quanto tempo, e con quali funzioni. Qui richiamo più in particolare l'articolo 8 del regolamento senatorio, il quale dice:

I Questori soprintendono a tutto ciò che appartiene alla direzione economica, alla contabilità ed al *buon ordine interno ed esterno*...

Così l'articolo 16 del regolamento della Camera il quale dice:

I Questori sovrintendono al cerimoniale, alla *polizia*, al servizio e alle spese della Camera...

Nè si dimentichi, come essi rimangono in ufficio anche durante la chiusura delle sessioni, e in genere fino a quando non sieno stati eletti i proprii successori.

Quanto poi alla guardia armata, espressione tipica dell'imperio che spetta a ciascuna assemblea per l'indipendente mantenimento della propria polizia, e quanto alla libera disposizione di essa guardia, dice il regolamento senatorio:

Art. 108. — L'autorità necessaria per provvedere al mantenimento dell'ordine sì interno che esterno, per tutto ciò che riguarda il Senato, è esercitata *in nome di esso* dal *Presidente*. Egli dà gli ordini alla *guardia di servizio*, e *concerta* con le *autorità competenti* le necessarie disposizioni.

Nell'adempimento di tale incombenza, il presidente è coadiuvato dai Questori.

E quello della Camera:

Art. 43. — La polizia della Camera spetta a sè stessa, ed è esercitata *in suo nome* dal *Presidente*, che dà alla *guardia di servizio* gli ordini necessari...

La guardia è data per turno dai reggimenti di stanza nella capitale, e consta di un numero di militari sufficiente a fornire le sentinelle alle porte esterne, oltre i graduati di truppa. Durante le chiusure di sessione, le proroghe, gli aggiornamenti — se di una certa lunghezza — questa guardia suole essere ritirata. Viceversa, durante le sedute è rinforzata con un picchetto al comando d'un ufficiale subalterno, e si raddoppiano le sentinelle alle porte principali, ed altre se ne aggiungono alle porte esterne ed agli interni accessi delle tribune. Ufficiali e soldati, mentre si trovano in servizio presso le Camere, ricevono ordini soltanto dal Presidente e non dall'autorità militare.

§ 649. — Quando sia commessa un'offesa ad una delle Camere da qualche estraneo, al loro cospetto, cioè durante le sedute, il giudizio se l'offesa è tale che meriti d'essere deferita al potere giudiziario, si appartiene all'assemblea medesima, nè il magistrato può d'iniziativa propria ingersene.

Dice a tal riguardo il regolamento senatorio:

Art. III. — In caso di *resistenza* agli ordini del Presidente o di *oltraggio* al Senato o ad alcuni dei suoi membri nell'esercizio delle loro funzioni, il Senato può ordinare che il colpevole sia immediatamente messo in *arresto* per essere quindi *tradotto* innanzi alle autorità competenti...

### E il regolamento della Camera :

Art. 49. — In caso di *oltraggio* fatto alla Camera o a qualunque dei suoi membri, il colpevole sarà immediatamente *arrestato* e *tradotto* davanti alla autorità competente.

Perciò nei ripetuti casi di turbamento dell'ordine colgettito di plichi dall'alto della tribuna nell'aula, i colpevoli, arrestati dalla forza a disposizione del Presidente, dagli uscieri furono tratti alla presenza dei Questori della Camera, i quali per altro, dopo sommarie indagini, li rilasciarono senz'altro.

Se poi l'offesa è commessa per mezzo della stampa o pubblicamente con altro mezzo, ma fuori della presenza delle assemblee, spetta analogamente a queste di dichiarare se intendono che il processo abbia seguito. Dice l'editto sulla stampa :

Art. 56. — L'azione penale pei reati contemplati in questo editto, sarà esercitata d'*ufficio* con le avvertenze seguenti :

Nei casi di *offesa* verso il Senato o la Camera dei deputati, l'azione penale non sarà esercitata se non precede l'*autorizzazione* del Corpo contro cui fosse diretta l'offesa...

E il Codice penale, dopo avere nell'articolo 123 comminato opportune penalità contro chiunque pubblicamente vilipenda il Senato o la Camera, al cospetto del Corpo offeso o fuori del suo cospetto, soggiunge nell'articolo 124 che per tali delitti non si procede che dietro *autorizzazione* dell'assemblea rispettivamente interessata. Nelle quali disposizioni è a notare che l'autorizzazione va richiesta senza limite di tempo ; laonde, se al momento del reato le Camere non sono in sessione, si dovrà attendere la ripresa di queste, e piuttosto sospendere il corso della giustizia, anzichè iniziare un processo pria che venga autorizzato.

In applicazione di queste norme, si ebbero nel cinquantennio 1848-1897 cinque domande d'autorizzazione; tutte indirizzate all'assemblea elettiva.

§ 650. — Ma la resistenza agli ordini del presidente o l'oltraggio all'assemblea o ad alcuno dei suoi membri nel corso dell'adunanza, può venire anche da un senatore o rispettivamente da un deputato. In tali casi sembrano applicabili gli stessi articoli III del regolamento senatorio e 49 del regolamento della Camera; i quali, sebbene collocati dopo le disposizioni che riflettono le tribune del pubblico, in guisa da riferirsi principalmente a quest'ultimo, nondimeno per la loro locuzione generica si estendono a tutti: molto più che sarebbe assai strano se il magistrato fosse impedito di conoscere dei fatti commessi da estranei, e fosse invece libero di conoscere di quelli commessi da membri del Parlamento. Del resto, il regolamento della Camera che nel 1900 ha accolto l'istituto della espulsione temporanea dei deputati dall'aula, contiene su tale punto specifico le due disposizioni che seguono:

Art. 41. — Se il deputato si rifiuta di ottemperare all'invito del Presidente di lasciare l'aula, il presidente *sospende la seduta* e dà ai Questori le *istruzioni necessarie* perchè i suoi ordini sieno eseguiti.

Art. 43 (capoverso). — *La forza pubblica non può entrare nell'aula se non per ordine del Presidente e dopo che sia sospesa o tolta la seduta.*

\* § 651. — Gli stessi principii valgono allorchè trattisi di un vero e proprio reato commesso da un membro del Parlamento nell'aula e durante un'adunanza.

I regolamenti ora in vigore nelle due Camere francesi prevedono il fatto e lo disciplinano: il Presidente — essi dicono — sospende ogni altra deliberazione ed ordina al colpevole di costituirsi in locale sicuro del palazzo; dopo udite le spiegazioni di lui, lo deferisce all'autorità giudiziaria. Analoghe disposizioni vigevano in Francia stessa sotto la seconda repubblica e nel Brasile durante l'impero; il vigente regolamento delle due Camere spagnuole rifugiandosi in un cortese eufemismo dice che « se nell'interno del palazzo seguisse un avvenimento spiacevole, *il Presidente* prenderebbe i provvedimenti dettatigli dalla prudenza e sarebbe rispettosamente obbedito ».

Presso di noi i regolamenti tacciono. Ma pei senatori provvede in modo non dubbio l'articolo 37 dello Statuto,

cosicchè un flagrante reato commesso da un senatore nell'aula provocherebbe l'ordine d'arresto da parte del Presidente, e quindi la costituzione del Senato in Alta Corte di Giustizia. Per quanto riguarda la Camera, il punto fu appassionatamente discusso per la prima volta nella seconda metà del 1899. Come si è già visto (§ 645) la seduta del 30 giugno di quell'anno, intramezzata da violenti scene d'ostruzionismo, fu coronata dalla manomissione delle urne nelle quali già si erano incominciati a raccogliere i voti. Il Pubblico Ministero stimò d'iniziare processo penale a carico di quattro deputati, principali autori di quel fatto; e profittandosi della chiusura della sessione intervenuta la sera medesima del 30 giugno, l'istruzione potè procedere senza riguardi all'articolo 45 dello Statuto. Indi la Sezione d'accusa presso la Corte d'appello di Roma — premesso che due sole guarentigie hanno i deputati, cioè quella dell'articolo 45 e quella dell'articolo 51 dello Statuto e che nessuna delle due era in dibattito nel caso presente — e premesso ancora che il Presidente della Camera ha facoltà ma non obbligo di denunciare i reati ivi commessi, onde rimane impregiudicato il corso all'azione del Pubblico Ministero se quegli ometta di provocarla — con sentenza 14 settembre detto anno 1899 rinviava i quattro deputati alla Corte d'Assise per rispondere del reato previsto dall'articolo 118 n. 2, del Codice penale, il quale punisce « chiunque commetta un fatto diretto ad impedire al Senato o alla Camera dei deputati l'esercizio delle loro funzioni ». Se non che apertosi il dibattimento in Corte d'Assise, immediatamente lo stesso Pubblico Ministero ne chiese il differimento per essere stato nel frattempo emanato un decreto di riconvocazione della Camera, onde rendevasi opportuno il soprassedere per chiedere ad essa il consenso. Il differimento fu concesso, ma il consenso della Camera non fu più chiesto, e tutto quel grave strascico di perturbazioni nella coscienza pubblica finì senz'altro.

Pare a noi che la sentenza della Sezione d'Accusa abbia dimenticato un punto capitale, quando limitavasi ad esaminare ed escludere l'applicabilità della sola guarentigia

dei *membri* della Camera portata dagli articoli 45 e 51 dello Statuto, senza indagare se il caso non rifletteva altresì una guarentigia dell'intera Camera come corpo politico. Nel reato commesso da un deputato nell'aula si comprendono due distinti elementi: la violazione alla legge penale e l'oltraggio alla dignità della Camera; e perciò il potere giudiziario nel procedere in confronto del colpevole ha bisogno dell'autorizzazione a duplice titolo, ossia per l'eventuale applicabilità dell'articolo 45 che protegge l'assemblea nelle persone dei suoi membri, e per l'articolo 49 del regolamento della Camera che riserba a quest'ultima il giudicare se l'offesa ricevuta sia di tale natura e gravità da doversi far luogo a processo. Ora, la guarentigia dell'articolo 45 è ben vero che esiste solo pel corso delle sessioni, perchè riflette la persona del colpevole, ma la guarentigia posseduta dalla Camera come corpo non è vincolata da alcun limite di tempo, perchè riflette il reato in sè: e tale, come si vide (§ 649), è il principio riconosciuto dall'Editto sulla stampa e dal Codice penale.

Quando l'Editto sulla stampa dichiara che non può processarsi il più modesto periodico per offese al Parlamento senza il previo consenso di quest'ultimo, e lo stesso dichiara il Codice penale per la più piccola offesa pubblica alla dignità della Camera, sarebbe strano assai che non si dovesse attendere l'identico assenso per una offesa commessa dal deputato, il quale si renda colpevole d'un delitto nel corso dell'adunanza. Male argomenterebbe colui che dalla maggior gravità di quest'oltraggio, deducesse la superfluità del consenso: perciocchè di fronte ad un grave oltraggio si può essere certi che l'assemblea non penserà mai a negare il proprio consenso, ma non può aversi motivo a dichiarare inutile il consenso medesimo. La sicurezza d'ottenerlo è questione puramente subiettiva, non è già criterio obiettivo per determinarne il confine delle competenze. Nè desso consenso è potestativo, in guisa che il non darlo spontaneo o il non poterlo dare per sopraggiunta chiusura della sessione, esima il giudice dal richiederlo o dall'attendere; perciocchè, ridotta in tal guisa la

prerogativa dell'assemblea, si può ben dire affatto soppressa.

Indi del resto gli svantaggi o i pericoli. Se il reato, in ipotesi, fosse realmente grave, nessuna assemblea al mondo oserebbe incorrere nella taccia di favoreggiamento, ma per la tutela della propria dignità sarebbe sempre sollecita a scindere la responsabilità propria da quella del colpevole, deferendolo senza indugio alla punitiva giustizia. Solo nei reati obiettivamente non gravi, nei quali presentasi come prevalente il carattere d'oltraggio all'assemblea, la Camera potrebbe essere tratta a riconoscere preferibile d'impedire dolorosi strascichi, e sarebbe nel suo dritto, e farebbe molte volte opera savia. Gl'inconvenienti si hanno invece nel caso opposto: quando, cioè, presentandosi come prevalente nel reato l'elemento dell'oltraggio alla Camera (e di tale prevalenza non può essere giudice che la sola Camera) le Corti o i Tribunali potessero senza il previo consenso prolungare l'agitazione pubblica e giudicare di cose attinenti in principal guisa all'ordinamento interno e alla interna polizia della Camera.

\* § 652. — Benchè da molti sia contraddetto e negato, riteniamo per fermo che il palazzo adibito a sede di ciascun ramo del Parlamento sia coperto da una piena immunità contro le ingerenze dei poteri estranei, nel senso che nessuna autorità esecutiva o giudiziaria può accedervi pel compimento di atti del proprio ministero, se non quando la rispettiva Camera l'inviti o ve l'autorizzi. Che tale immunità copra l'aula delle deliberazioni e nel corso di quest'ultime, nessuno pone in dubbio, se la legge elettorale la concede espressamente alla sala delle adunanze delle sezioni elettorali ed a quella delle assemblee dei presidenti del collegio (§ 410). Del resto, il nuovo regolamento della nostra Camera dice all'articolo 43 nel modo più esplicito che « la forza pubblica non può entrare nell'aula se non per ordine del Presidente e dopo che sia sospesa o tolta la seduta ». Che si estenda alle adunanze degli Uffici e delle Commissioni parlamentari in genere, anche

quando trattisi di comunicazioni di inchiesta aventi sede temporanea in altri locali o in altre città, nemmeno è posto in dubbio. Ma noi la riconosciamo per tutto intero il palazzo ed anche quando non vi sieno adunanze, anche quando le sessioni son chiuse; e a ciò conforta, con la ragione logica della necessaria tutela per l'indipendenza e la dignità del Parlamento, anche l'articolo 8 del regolamento del Senato, che, più esplicito di quello della Camera, prepone i Questori al buon ordine « esterno ed interno », e l'articolo 108 dello stesso regolamento che attribuisce al Presidente la facoltà di concertare con le « autorità competenti » le disposizioni necessarie a mantenere l'ordine « sì interno che esterno » ove non basti all'uopo la guardia di servizio. Nè vale il combattere questa guarentigia stigmatizzandola come un nuovo diritto d'asilo, come non è diritto d'impunità quello che l'articolo 45 concede ai deputati e quello che l'articolo 51 assicura ai deputati e senatori; perciocchè diritto d'asilo è divieto d'accedere, mentre qui trattasi invece di diritto di accedere senza permesso, e a nessuno è consentito di dubitare che le Camere, così conscie dei loro alti doveri e così sensibili al giudizio della coscienza pubblica, non sieno in grado d'accordare sempre acconciamente, col rispetto dovuto alla propria indipendenza, il rispetto dovuto alla giustizia.

Tre precedenti, del resto, confermano l'esistenza di quest'alta guarentigia; e per essere tutti e tre riferibili alla Camera elettiva, giovano anche a combattere l'opinione di coloro che volessero in proposito distinguere fra il Senato, il cui regolamento è esplicito, e la Camera il cui regolamento nulla dice a questo proposito.

Nel 1868, essendo corsa pubblica voce dello accesso di un magistrato nel palazzo dell'assemblea elettiva in Firenze con lo scopo di compiersi l'accertamento dei fatti per un furto ivi avvenuto, in adunanza 25 luglio il deputato Botta richiese di notizie il Presidente della Camera: ed egli nel rispondere confermò bensì la verità della voce corsa, ma tenne a far notare che il magistrato non era penetrato nei locali del Parlamento se non dietro richiesta del Presidente medesimo.

Sullo scorcio del 1883, essendo avvenuto un gravissimo incidente personale fra i deputati Lovito e Nicotera nei locali di Montecitorio, il Pubblico Ministero, sulla voce pubblicamente corsane, invocava giudizio a carico del secondo per offesa ad un pubblico funzionario ad occasione delle sue funzioni, essendo l'altro in quel tempo Segretario generale del Ministero dell'interno: ma contemporaneamente si rivolgeva alla Camera, domandandone il consenso a compiere le necessarie indagini preliminari. Lunga e vivace fu la discussione che, dopo l'esame degli Uffici e il rapporto della Commissione da essi nominata, seguì in seduta 9 febbraio 1884: il deputato Crispi ammonì la Camera a mostrarsi gelosa della sua immunità di sede; il deputato Billia negò che quest'ultima esistesse; il deputato Nocito l'affermò, sostenendo, per altro, che alla richiesta poteva rispondere il Presidente, senza nemmeno deferirla alla Camera; il deputato Vastarini ribadì che il Pubblico Ministero non avrebbe potuto nemmeno provocare l'autorizzazione, ma avrebbe dovuto attendere passivamente le comunicazioni del Presidente della Camera; il deputato Minghetti confermò che l'immunità di sede sussiste, che il Presidente avrebbe potuto di propria iniziativa denunciare all'autorità giudiziaria il fatto avvenuto nel palazzo, che però, non avendolo denunciato, l'autorità giudiziaria aveva bene operato prendendone l'iniziativa, che allo stato della cosa spettava quindi alla Camera di concedere o negare l'autorizzazione. L'assemblea finì col votare una mozione con cui non trovava luogo a deliberare sulla richiesta, riuscendo in tal guisa non già a risolvere pro o contro la quistione di massima, ma a mettere in tacere la quistione concreta fra i deputati Lovito e Nicotera.

Nel 1898 il Commissario regio della provincie toscane, allora sottoposte allo stato d'assedio, spiccò un ordine di arresto contro il deputato Pescetti; e trovandosi questi in Roma (in territorio, si noti, non soggetto allo stato d'assedio) l'ordine fu trasmesso al Procuratore del Re in questa ultima città, onde lo facesse eseguire. Il Pescetti, avvertito mentre trovavasi nel palazzo della Camera che gli agenti

della Pubblica Sicurezza lo attendevano sulla piazza per arrestarlo, non uscì più da Montecitorio. Ivi la sua volontaria prigionia durò una diecina di giorni, non osando l'autorità farvi penetrare gli agenti per arrestarlo; finchè il Governo, auspice officiosa la Presidenza della Camera, non ebbe promesso di desistere dall'arresto, salvo a richiedere all'assemblea la regolare autorizzazione secondo l'articolo 45.

Di questi tre casi, il primo afferma esplicitamente l'immunità di sede; il terzo la riconosce implicitamente; il secondo, per lo meno, non vi contraddice: onde è lecito ritenerla ormai come assodata. Ed è anche assodato che in questi casi può bensì dal Presidente essere chiamata giudice l'assemblea, ma può anche decidere da solo, in nome e rappresentanza di quest'ultima. Negli intervalli delle sessioni, quando non esiste Presidente della Camera elettiva, tale compito ricade sui Questori.

### Interpretazione delle guarentigie parlamentari <sup>(1)</sup>.

§ 653. — Posto il principio che ciascuna Camera ha diritto esclusivo di determinare nel proprio regolamento il modo in cui eserciterà le sue attribuzioni e prerogative

\* <sup>(1)</sup> Il manoscritto del Racioppi porta la trattazione di quest'argomento al commento dell'articolo 61. Siccome le pagine del manoscritto non erano numerate potrebbe anche nascere il dubbio che si trattasse di cartelle fuori del posto in cui le avrebbe collocate il compianto A. seguendo un determinato ordine sistematico, pur trattandosi di un commento articolo per articolo. Difatti, simile argomento pare a noi più logico studiarlo al commento degli articoli 37 e 45 dello Statuto là ove si parla delle prerogative parlamentari, o quanto meno svolgerlo quando si tratta del potere giudiziario, e si discute se e quali diritti spettino a quest'ultimo relativamente alla interpretazione delle prerogative di cui sopra come noi abbiamo ivi accennato (§ 763).

Però, non è detto che sia, in modo assoluto, errato far discendere questo diritto di interpretazione delle guarentigie proprie, per parte delle Camere, dall'articolo 61 dello Statuto, inquantochè potrebbe riconoscersi, a questo ultimo, il carattere di « delegazione legislativa » sebbene noi accettiamo tale teoria con molte riserve, e proprio quando non si tratti di norme che esorbitino assolutamente dagli *interna corporis* (v. nostra nota al § 643). Epperò

statutarie, segue come conseguenza che ciascuna Camera possiede altresì il diritto esclusivo d'interpretare e dichiarare in ogni caso dubbio l'estensione e i limiti delle sue stesse attribuzioni e guarentigie. Invero, un dubbio in costesti punti in tanto può sorgere, in quanto le norme sono oscure o incompiute; ma poichè l'assemblea, se avesse preveduto il dubbio, avrebbe potuto legalmente risolverlo con apposita disposizione regolamentare, nel silenzio del regolamento essa dunque lo potrà dirimere con una pronunzia sul caso concreto. *Cui jurisdiction data est, ea quoque concessa esse videntur, sine quibus jurisdiction explicari non potest.* In tal modo i precedenti parlamentari vengono ad integrare le disposizioni scritte dai regolamenti e governano i casi avvenire.

Senza dubbio, le guarentigie costituzionali delle Camere sono concesse come un'arma difensiva e non già come uno strumento d'aggressione verso i terzi o verso gli altri poteri dello Stato, cosicchè è loro debito morale di non esplicitarle, interpretandole, se non in quanto è strettamente necessario alla integrità della propria indipendenza. Ma l'arma difensiva si infrangerebbe in loro mano, quando altri potesse regolare il tempo, il modo, lo scopo, i limiti dell'impiego eventualmente distruggendole nelle singole applicazioni concrete; ed è poi un errore il credere che in queste materie s'imponga a criterio l'interpretazione *restrittiva* (come disse ad esempio la nostra Suprema Corte con la sentenza 14 febbraio 1895 sul ricorso Prampolini), perciocchè le guarentigie costituzionali delle Camere sono prerogative di diritto pubblico e non privilegi, sono mezzi necessari a conservare l'autonomia delle assemblee politiche e non favori concessi a vantaggio loro egoistico ed a personale utilità dei rispettivi componenti.

lasciamo uniti al commento dell'articolo 61 gli accenni intorno all'interpretazione delle guarentigie parlamentari, potendo — simile sistemazione del lavoro — rispondere anche all'intenzione dell'A., che per quanto è possibile noi vogliamo rispettare.

Comunque, abbiám creduto opportuno di far precedere questa nota, e di richiamarci inoltre a quanto, per conto nostro, aggiungiamo al § 763.

Questa guarentigia di essere le Camere i soli giudici dell'estensione delle proprie guarentigie, è riconosciuta ormai pacificamente in tutti i paesi a schietto regime rappresentativo. Citiamo un solo precedente, che per doppio motivo s'impone all'attenzione nostra: per essere cioè tolto all'Inghilterra, e per essere di data molto a noi prossima. Sul ricorso del deputato Bradlaugh alla Corte del Banco della Regina, il giudice Stephen riconosceva e dichiarava con la sentenza 10 febbraio 1884 che « la Camera dei Comuni ha l'esclusiva potestà d'interpretare le leggi in tutto ciò che riflette il regolamento dei suoi propri affari entro le sue proprie mura; e che, anche quando la sua interpretazione sia erronea, il potere giudiziario non ha veste per ingerirsene nè direttamente nè indirettamente ».

§ 654. — Vi è però un giusto limite alla potestà d'interpretare l'estensione delle proprie attribuzioni e guarentigie, ed è il limite stesso che abbiamo riconosciuto alla potestà regolamentare delle Camere (§ 642). Nè quando scrive il proprio regolamento, nè quando lo compie e lo sviluppa col mezzo della interpretazione, un'assemblea politica può da sola disconoscere lo Statuto o le leggi. Come dice nel modo più esplicito l'articolo 73 dello Statuto medesimo « l'interpretazione delle leggi *in modo per tutti obbligatoria*, spetta esclusivamente al Potere Legislativo ». Invero, la legge (e comprendesi in essa anche lo Statuto) ha questa forza formale, che non può essere mutata se non per mezzo di un'altra legge, ossia di un atto posto in essere nelle identiche forme, pel libero concorso di tutte e tre le parti costitutive del Parlamento. Indi la conseguenza, che una deliberazione della sola Camera o del solo Senato in materia d'interpretazione delle prerogative loro proprie, non è legge per tutti obbligatoria, ossia non vincola gli altri poteri come farebbe una legge.

La stessa indipendenza dei giudizi che reclamiamo per ciascuna Camera, va reclamata del pari per l'Esecutivo e pel Giudiziario. È ufficio costituzionale, ossia diritto e dovere d'ogni organo costituzionale dello Stato, di esplicare

le proprie attribuzioni con piena libertà d'auto-determinazione entro i rispettivi limiti e salvo i controlli — giuridici, politici, o semplicemente etici — che devono poi corrispondere ad ogni azione libera. Ora, anche l'Esecutivo e più ancora il Giudiziario, può essere chiamato dall'esercizio delle proprie attribuzioni a fare un atto del rispettivo ministero, il quale implichi interpretazione di qualche prerogativa dell'una o dell'altra Camera. Si potrebbe negare in tali casi il diritto di ciascun Potere, di esprimere un indipendente giudizio sull'estensione o i limiti di quella prerogativa, se una *legge* non li ha prefissi in modo per tutti obbligatoria? Ciò non sarebbe possibile, senza arrestare l'attività degli organi statuali. Lo stesso giudice Stephen nella sentenza testè ricordata osservava che — libera la Camera d'interpretare con piena auto-determinazione ogni legge riferentesi alle proprie prerogative — non può per altro impedire alla Corte di Giustizia, adita dal ricorrente, di ascoltare le ragioni di costui e poscia giudicarne: senza di ciò, egli diceva, sarebbe reso impossibile d'amministrare la giustizia, quando è stretto debito di ogni magistrato di non negare in verun caso la sua pronunzia nemmeno sotto il pretesto che manchi all'uopo una precisa regola giuridica. Similmente la nostra Corte Suprema nella citata sentenza 14 febbraio 1895 sul ricorso Prampolini, dichiarò che « le interpretazioni date da un voto della Camera ad un articolo dello Statuto non hanno autorità di legge, e non possono quindi vincolare l'indipendenza d'azione nè limitare la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ». Nessuna eccezione di parte può essere capace per sè sola di arrestare la giurisdizione d'un magistrato senza che questi abbia ad esaminare e decidere se la declinatoria di fôro si presenti realmente fondata.

§ 655. — Di qui la possibilità che sopra uno stesso punto sieno chiamati a decidere un ramo del Parlamento ed un altro estraneo potere. Se la decisione non è concorde ecco dunque sorgere un conflitto. In cotesto caso, quale delle due interpretazioni dovrà prevalere? Evidente-

mente, quella dell'assemblea: chè in opposto rimarrebbe distrutta quella stessa guarentigia che noi riconosciamo a ciascuna Camera, di essere cioè sola giudice della estensione e dei limiti delle proprie guarentigie. E dove in concreto l'interpretazione trionfante urti troppo vivamente la coscienza pubblica, non vi sarebbe altro rimedio che quello di provvedere, se riesca possibile, con legge interpretativa, che venendo alla luce diviene obbligatoria per tutti, ossia anche per le Camere.

Quando il dissidio scoppia coll'Esecutivo, il regime parlamentare offre alle Camere un mezzo semplice e sicuro di vincere, obbligando i Ministri a dimettersi e a far luogo ad altri i quali si trovino in armonia col sentimento dell'assemblea.

Quando invece scoppia coll'autorità giudiziaria e in genere con un'autorità giurisdizionale, il regolamento del conflitto è più difficile, e si son tentati presso i vari popoli, diversi metodi per risolverlo. In Inghilterra, la Camera si crea giudice del giudice chiamando l'autorità avversa alla propria sbarra e ingiungendole di rispettare « i privilegi del Parlamento ». In Francia, la Camera si costituisce accusatrice del giudice, deferendolo al giudizio dei propri colleghi per la violazione dei privilegi medesimi. Più correttamente presso di noi la Camera non offende l'indipendenza costituzionale del Giudiziario come in Inghilterra: non si pone, come in Francia, al rischio che i giudici assolvano il collega e facciano risorgere più grave il conflitto, dopochè si è gettato sulla bilancia il gravissimo peso morale di un'accusa del Parlamento; ma, rispettando il magistrato e la sua pronunzia, si rivolge semplicemente al Governo, invitandolo a non fare eseguire la pronunzia medesima. Di ciò abbiamo un esempio nella risoluzione approvata dalla Camera Subalpina nel 1855 nel caso Buttini:

Considerando che la Camera è *essa sola* competente a decidere tutte le questioni che insorgono sull'*applicabilità* e sulla *estensione* delle guarentigie d'inviolabilità dei di lei membri, sancite dall'articolo 45 dello Statuto;

che le sentenze della Corte di Cassazione delli 8 giugno 1854 e 9 febbraio 1855 relative al deputato Buttini, hanno — in opposizione al diritto

competente alla Camera — sancito al citato articolo 45 dello Statuto — pronunziato in merito dell'applicabilità e della estensibilità al medesimo deputato della guarentigia;

che la Camera debba mantenere intatte ed illese le proprie prerogative, usando dei mezzi che le son proprii, a termini dello Statuto ;

invita il Ministero a non dare, per quanto da lui dipende, *esecuzione* in avvenire alle dette sentenze.

Di ciò abbiamo un esempio anche nella risoluzione proposta alla Camera italiana, nel 1904 (454 nota).

**Art. 62.**

**La lingua italiana è la lingua ufficiale delle Camere.**

**È però facoltativo di servirsi della francese ai membri che appartengono ai paesi in cui questa è in uso, od in risposta ai medesimi.**

## SOMMARIO:

**La lingua ufficiale nelle Camere.**

§ 656. Disamina dell'articolo 62 (*n*).

**La lingua ufficiale nelle Camere.**

§ **656.** — Al tempo della promulgazione dello Statuto, il Regno Sardo era composto di due nazionalità — l'italiana in Piemonte, Liguria e Sardegna; la francese nelle provincie di Nizza e Savoia — e per antica e giusta consuetudine gli atti del Governo si pubblicavano in due raccolte ufficiali parallele, cioè l'una in lingua italiana che vedeva la luce a Torino, e l'altra in lingua francese che si stampava a Chambéry (§ 10).

Lo Statuto, sopraggiungendo ad affermare il principio dell'uguaglianza di tutti innanzi alla legge, non poteva certo disconoscere che il diritto a conservare il linguaggio dei padri è sacro nei popoli, come hanno provato anche ai dì nostri, fra le preoccupazioni materiali ed economiche del secolo morente, le ideali agitazioni delle varie nazionalità comprese nell'Impero d'Austria. Esso dunque, nell'atto che affermava con previdente pensiero politico la lingua italiana essere ufficiale in quelle Camere che sorgevano per realizzare l'unità della nazione italica, garentiva pure, con alto sentimento di rispetto alla eguale libertà di tutti,

l'uso della lingua propria ai deputati e senatori dei paesi d'oltre Alpe. Così questi erano messi in grado di esercitare più agevolmente le proprie funzioni, e i rispettivi elettori e concittadini potevano esercitare più agevolmente il controllo sui proprii rappresentanti.

L'articolo parve tanto naturale, che non ne fu nemmeno fatto accenno nei verbali del Consiglio di Conferenza, (§§ 7, 8).

« Questa disposizione (scrivono i signori Mancini e Galeotti) ebbe la più larga applicazione nel Parlamento subalpino, e ne profittarono anche i ministri Menabrea, Bava, Perrone e De Launay; e questi ultimi Presidenti del Consiglio. Anzi quest'ultimo, essendo stato provocato nella tornata della Camera 27 marzo 1849 a parlare in italiano, affermò il suo dritto in questi termini: *Messieurs, je me sers de la langue française parce que c'est un privilège qui nous est accordé par le Statut. Vouloir m'obliger à parler en italien, ce serait un vrai despotisme; or, je déclare que je ne souffre point de despotisme* ».

Chi abbia letto poi i discorsi parlamentari di Cavour, non ignora come sovente, specialmente nel Senato, egli rispondesse in francese agli oratori che adoperavano quella lingua. Nella quale vennero dal 1849 al 1860, presentate alla Camera 24 proposte di legge d'iniziativa di deputati e 53 relazioni, senza contare 6 relazioni di Sottocommissioni del bilancio; e 48 relazioni furono nello stesso periodo e nella stessa lingua presentate al Senato.

Gli ultimi accenti in lingua francese si udirono nella Camera il 25 maggio 1860; erano di deputati savoardi che dicevano addio senza rimpianto al Piemonte; e nel Senato il 9 giugno 1860, era il senatore Jacquemoud che perorava la cessione della Savoia. Ed è notevole come, appena la cessione medesima diventò legge, lo stesso senatore, del pari che il Menabrea, abbiano abbandonato l'uso della lingua francese sia nei discorsi che nelle relazioni ».

« L'articolo 62 dello Statuto (essi proseguono) viene quindi ritenuto da molti come derogato per dissuetudine; ma quand'anche il nostro diritto pubblico ammettesse

questa maniera d'abrogazione, non si potrebbe ritenere che la deroga sia avvenuta *tacito consensu omnium*, come richiedono le fonti. E non bisogna dimenticare che ancora 82 comuni in Italia, sebbene (come disse il ministro Baccelli nella tornata della Camera 26 febbraio 1883) abbiano il dovere di conoscere la lingua italiana, hanno diritto di parlare la francese; che quel dritto, è rispettato dalla legge sulla pubblica istruzione (articolo 374) e da quella sul notariato (articolo 45) e che i valdostani lo vogliono mantenere illeso, come provano le interpellanze che intorno ad esso vennero svolte dai deputati Carutti e De Rolland nella tornata 28 febbraio 1862 e 1883 » <sup>(1)</sup>.

\* <sup>(1)</sup> A corroborare quest'ultime parole dei signori Mancini e Galeotti riportate dal nostro A. rispetto agli 82 comuni d'Italia in cui si parla tuttora la lingua *francese*, noteremo che essi sono nei circondari d'Aosta, di Pinerolo e di Susa, e comprendono circa centomila sudditi. E a dimostrare poi che la prima parte di questo articolo non potrebbe tuttodi dirsi superflua — anche se per avventura in nessuna parte d'Italia si parlasse oggi francese — osserveremo che il *tedesco* è parlato da circa dodicimila sudditi nei circondari di Domodossola, di Varallo, ed in parte dello stesso circondario d'Aosta, di Asiago, Tregnago, Auronzo, Ampezzo e Tolmezzo; che l'*albanese* è parlato da centodiecimila italiani in quattordici circondari dell'Italia meridionale ed in tre della Sicilia; che il *greco* è parlato da trentottomila abitanti delle provincie di Lecce e di Reggio di Calabria; che dodicimila sardi parlano il *catalano*, e che infine, nel Friuli, circa trentamila parlano lo *sloveno*, e cinquemila il *serbo*.

Delle cifre non possiamo assicurare l'esattezza assoluta per quanto diretta sia la fonte da cui le abbiamo tolte; ma della realtà dei fatti si, perchè basta avere visitati i luoghi suaccennati per accertarsene.

### Art. 63.

Le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione, e per scrutinio segreto.

Quest'ultimo mezzo sarà sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge, e per ciò che concerne il personale.

#### SOMMARIO:

##### I sistemi di votazione nelle nostre Camere.

§ 657. Come e perchè il costituente piemontese abbia voluto fissare i metodi di votazione. — § 658. Esame dei tre metodi. - Le votazioni per alzata e seduta. — § 659. La votazione per divisione. — § 660. La votazione per scrutinio segreto (*n*). — \* § 661. Altro sistema di votazione adottato dalle nostre Camere e non contemplato dallo Statuto: votazione nominale con scrutinio palese, o altrimenti detto « appello nominale ». Altro sistema che si vorrebbe adottare (lo psefografo). — \* § 662. Se e come sia possibile cambiare il sistema normale di votazione in seguito a speciale richiesta. — \* § 663. Facoltà di astenersi dalla votazione. - Dubbi che ne possono sorgere. — \* § 664. Modo di formulare e di porre ai voti le questioni. - Validità delle votazioni. - Osservazioni varie.

##### I sistemi di votazione nelle nostre Camere.

§ 657. — Le assemblee politiche sono essenzialmente corpi deliberanti, e perciò ogni loro discussione deve concretarsi in una formola, la quale, accolta solennemente dalla maggioranza dei presenti, assurge ad esprimere il voto, la risoluzione, la deliberazione del corpo medesimo. A preparare opportunamente la formola, sono diretti gli studi preliminari degli Uffici, delle Commissioni, delle Giunte, e il dibattito in seduta pubblica nelle forme stabite con l'articolo 55. A deliberare la formola così preparata, servono le votazioni.

Ed affinché le votazioni riescano ordinate e certe, è necessario determinare con norme fisse i modi in cui debbono farsi: la qual cosa apparve al costituente piemontese di così alta importanza, che volle dedicarvi un articolo dello Statuto in luogo di rimettersene al prudente arbitrio della Camera.

Di questo articolo non si trova alcuna traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8). Esso non è imitato dalle Costituzioni francesi del 1814 e del 1830, che tacciono su tale proposito: nè dall'articolo 39 della Costituzione belga il quale è notevolmente diverso e per la forma e per la sostanza.

§ 658. — Tre sono, a termini di questo articolo 63, i metodi di votazione prescritti per le Camere.

Il più semplice è il voto per alzata e seduta, o votazione sommaria. Il Presidente pone la questione, indi invita i *favorevoli* a levarsi in piedi, e giudica del risultato, proclamandolo immediatamente. Se il risultato sarà dubbio, il Presidente, o di propria iniziativa o a richiesta anche di un solo membro, fa procedere ad una controprova; la quale consiste nell'invitare ad alzarsi coloro che sono *contrari* alla proposta.

Dice l'articolo 61 del regolamento del Senato:

Il voto per alzata e seduta può consistere nella *sola prova*, ovvero nella *prova e controprova*.

Nella *prova* sono invitati ad alzarsi i senatori che aderiscono alla proposta messa a partito.

Nella *controprova* son chiamati ad alzarsi i senatori che sono d'avviso contrario.

Tanto nell'una come nell'altra, i senatori che sorgono, debbono rimanere in piedi pel tempo necessario a riconoscere il loro numero, anche quando siavi una evidente maggioranza.

Il voto è compiuto con la *sola prova*, quando la maggioranza ne risulta manifesta e non sorge richiamo.

Si procede alla *controprova* quando il risultato della prova rimane dubbio, ovvero la controprova è domandata.

Il Presidente e i segretari decidono sul risultato della prova e della controprova, *che possono anche ripetersi*: se dopo questa ripetizione rimane alcun dubbio, si procede all'appello nominale ed allo squittinio segreto, oppure al voto per divisione.

*Non è ammessa la controprova dopo proclamato l'esito della votazione.*

Il regolamento della Camera non è così minuto, limitandosi a dire nell'articolo 103:

Il voto per alzata e seduta è soggetto a *riprova* se c'è chi la *richiede prima della proclamazione*. Il Presidente e i segretari decidono sul risultato della prova e della riprova, *che possono ripetersi*; se rimane ancora dubbio, si procede per divisione.

Questa specie di votazione, che è naturalmente palese, e che non dà luogo, di norma, a dichiarazione ufficiale del numero dei voti favorevoli e di quelli contrarii, costituisce il metodo ordinario, che si adopera ogniqualvolta non venga chiesto un metodo diverso.

V'ha nondimeno più casi, in cui i regolamenti parlamentari prescrivono imprescindibilmente il voto per alzata e seduta allo scopo d'impedire che se ne invocino altri i quali richiedono un tempo più lungo. Specie dopo le tempeste dell'ostruzionismo nella nostra Camera durante il 1899-900, allorchè si esigevano appelli nominali sopra ogni più modesta questione, il regolamento della Camera stessa allungò in modo notevole le lista della risoluzioni che debbono prendersi per semplice alzata e seduta.

Questo metodo è d'obbligo nel Senato per fissare o modificare l'ordine del giorno delle adunanze, articolo 35; per consentire che un oratore tratti un argomento estraneo all'ordine del giorno, articolo 47; per decidere se dopo due richiami all'ordine un senatore debba avere interdetta la parola sulla stessa questione pel rimanente della seduta, articolo 49; per rinviare al previo esame degli Uffici o d'una Commissione gli ordini del giorno motivati, articolo 51; per votare la chiusura della discussione, articolo 55; per decidere sul rinvio d'un progetto di legge di cui sia stato respinto l'articolo che ne rappresenta il concetto principale, articolo 59; per decidere sull'appello d'un senatore, richiamato dal Presidente per aver turbato l'ordine, articolo 71; per deliberare sulla domanda che un progetto venga dichiarato urgente, articolo 75; per fissare il giorno in cui deve discutersi una interpellanza, articolo 88; sulla domanda di priorità o di urgenza per una petizione, articolo 94; sulle domande di congedo, articolo 106; per deci-

dere se le tribune fatte sgombrare dal Presidente, debbono restare chiuse per tutto il resto della seduta, articolo 110.

Nella Camera elettiva è d'obbligo per l'approvazione del processo verbale, articolo 32; per accordare congedi, articolo 37; per decidere sull'appello d'un deputato richiamato all'ordine, articolo 40; per deliberare sulla proposta del Presidente, d'infliggere ad un deputato l'esclusione o la censura, articolo 41; per decidere sull'appello di un deputato che voglia parlare per fatto personale ed a cui il Presidente contesti tal diritto, articolo 80; per decidere sull'appello di un deputato, a cui il Presidente tolga la parola dopo due richiami alla questione, articolo 82; per decidere sui richiami all'ordine del giorno, gli appelli al regolamento, la priorità delle votazioni, articolo 85; sullo appello di un deputato, ove il Presidente si ricusi d'accettare un ordine del giorno, un emendamento, un articolo aggiuntivo o di fargliene svolgere i motivi, articolo 94; finalmente, in tutti i casi in cui la Camera venga chiamata a decidere in appello dalle decisioni del Presidente, articolo 98.

§ 659. — La votazione per divisione è il voto classico degli inglesi, fra i quali perciò la semplice parola « divisione » è sinonimo di votazione formale nella Camera. Essa consiste nell'invitare i favorevoli ed i contrari ad una data proposta, a dividersi in due gruppi affinchè possa accertarsi il numero esatto dei votanti pro e contro, il che non può avvenire nella votazione sommaria.

Nel nostro Senato ha luogo con le norme seguenti:

Art. 64. — Quando la votazione deve farsi per divisione, il Presidente invita i senatori che *aderiscono* alla proposta, a voler passare nella parte dell'aula che sta alla sua *destra*, e quelli che sono d'avviso *contrario* a passare alla *sinistra*: i segretari noverano gli uni e gli altri, e ne riferiscono al Presidente, il quale proclama il risultato della divisione.

Invece, nella Camera:

Art. 100. — Pel voto di divisione il presidente indica *da qual parte* debbono mettersi i favorevoli, *da qual parte* i contrarii; i segretari prendono nota dei votanti di ciascuna parte; il presidente ne proclama il risultato.

Anche questa specie di votazione è palese, e non dà luogo alla dichiarazione ufficiale del numero dei voti pro e contro, nè alla pubblicazione dei nomi favorevoli o contrarî. Ma richiedendo un tempo notevole, è poco adoperata. Essa è d'obbligo nella Camera elettiva unicamente per controllare un voto per alzata e seduta dopo due prove e controprove rimaste dubbie.

§ 660. — Il terzo ed ultimo sistema prescritto dallo Statuto, è la votazione a scrutinio segreto, la quale dallo Statuto medesimo è resa obbligatoria in due casi: per la risoluzione finale sul complesso d'ogni progetto di legge, e per ciò che concerne il personale ossia le elezioni interne di ciascuna Camera. Con ciò il costituente piemontese mostra d'essersi preoccupato assai più della libertà dei votanti, che non del diritto di controllo spettante al pubblico su di essi. I popoli anglosassoni si attengono invece al criterio opposto, che negli Stati Uniti venne così formulata: in tutte le assemblee dove si entra in nome proprio, il voto vuol essere segreto; in tutte quelle in cui si entra in rappresentanza d'altri, il voto vuol essere pubblico. Quindi negli scrutinii popolari si vota segretamente, nelle Camere anglosassoni la votazione segreta non si conosce. Ed anche la Costituzione belga nell'articolo 39 presentavasi al costituente piemontese con la disposizione che « sul complesso delle leggi si nota sempre per appello nominale e ad alta voce ».

Il voto segreto, quando trattasi di *proposte* ha luogo mediante palline bianche e nere da deporsi in un'urna; le palline bianche indicano i voti favorevoli, quelle nere i voti contrarî.

L'urna è poggiata sul parapetto della tribuna, fra il banco dei Ministri e quello del Presidente dell'assemblea; ed affinchè i votanti vi accedano con ordine, si fa la chiama o appello dei loro nomi in ordine alfabetico. All'appello, poi, nella Camera succede sempre il contrappello, ossia la chiama dei membri che non si trovarono presenti allorchè vennero chiamati; in Senato il contrappello si fa solo se è richiesto e risulta opportuno per la sopravvenienza d'altri

senatori. Perchè poi risulti pienamente assicurato il segreto del suffragio, l'urna della votazione, che è bianca, ha accanto un'urna di controllo, che è nera: e ciascun votante, nel passare per la tribuna, depone nell'urna bianca, la pallina che esprime il suo voto e getta poi l'altra pallina, per disfarsene, nell'urna di controllo; chè, ove dovesse riconsegnarla palesemente all'usciera, darebbe a conoscere quale pallina, bianca o nera, ha adoperata per dare il suffragio.

Ecco le disposizioni del regolamento senatorio:

Art. 65. — Per lo squittinio segreto uno dei segretari fa l'appello nominale; i senatori, di mano in mano che sono chiamati, *dichiarano la loro presenza* e ricevono ciascuno *due* pallottole, una bianca, l'altra nera; essi depongono quella o questa nell'urna che sta sulla tavola del Presidente, secondo che intendono votare in favore o contro della proposta che è stata messa a partito; depongono l'altra pallottola nell'*urna di controllo*, e ritornano tosto ai loro stalli.

Terminato l'*appello*, se ne può fare un secondo *qualora sia domandato e risulti* che siano sopravvenuti senatori che non abbiano ancora dato il voto. In questo secondo appello sono chiamati quelli soli che non hanno risposto al primo.

Terminata la votazione i *segretari* contano *ostensibilmente* i voti, separando le pallottole bianche dalle nere.

Art. 66. — . . . . .

I voti deposti nelle urne sono verificati da tutti i segretari presenti; il Presidente, dopo di avere dichiarato il numero dei votanti e quello dei voti affermativi e negativi, proclama il risultato dello squittinio coll'una o coll'altra di queste formole:

*Il Senato approva.*

*Il Senato non approva.*

Ed ecco le più succinte disposizioni del regolamento della Camera:

Art. 102. — Per lo scrutinio segreto, il Presidente fa apparecchiare *due urne*, avverte quale sia il significato del voto, ordina la *chiamata*; ad ogni votante sono date *due palle*, una bianca e una nera, da deporsi nelle urne; finito il voto, i segretari contano le palle, e il Presidente proclama il risultato.

In conseguenza della disposizione statutaria, un progetto di legge va prima discusso e votato articolo per articolo e qui il voto avviene per alzata e seduta, salvochè l'assemblea non decida altrimenti — poscia dev'essere votato complessivamente a scrutinio segreto. Ancorchè tutti gli arti-

coli sieno stati approvati e sia pure senza mutazione alcuna, lo scrutinio segreto è imprescindibile; e giustamente, chè la maggioranza favorevole ai singoli articoli potrebbe essersi formata nell'assemblea in giorni o in ore diverse, mentre il complesso del progetto potrebbe non soddisfare appieno la maggioranza. Così il bilancio di previsione pel Ministero di grazia e giustizia, approvato nelle singole sue parti, fu respinto allo scrutinio segreto nell'adunanza.

Reciprocamente, se anche un progetto sia stato respinto in tutti i suoi articoli, deve essere posto del pari al voto segreto sul complesso. Prescrive a tal proposito l'articolo 59 del regolamento del Senato:

Quando in una proposta di legge compresa in più articoli fosse rigettato quello che ne rappresenta il concetto essenziale, sarà tuttavia proceduto, secondo il disposto dell'alinea dell'articolo 55 dello Statuto, alla deliberazione per gli articoli successivi, ed al voto definitivo e complessivo per mezzo di squittinio segreto, salvochè il Ministro dal quale fu presentata la proposta medesima dichiarerà l'intendimento di ritirarla, ovvero un senatore domandando che sia sospesa sovr'essa ogni ulteriore deliberazione, il Senato vi consenta con voto per alzata e seduta.

In questo caso la proposta di sospensione potrà farsi anche a termine indefinito.

Infatti, come osservava il deputato Rattazzi nella seduta 3 giugno 1863, è indispensabile tener salda la disposizione assoluta e generale del capoverso di questo articolo dello Statuto, non essendo essa stabilita a caso: ma perchè possono succedere equivoci nella votazione per alzata e seduta sui singoli articoli, e perchè taluno può su di essi astenersi, od anche emettere per ragioni varie, un voto non conforme al suo vero sentire. La pratica per altro non fu sempre ligia a tale concetto.

Infine, quando un progetto consti di un unico articolo, non potendosi omettere lo squittinio segreto, e potendo verificarsi una troppo stridente contraddizione fra questo e il voto per alzata e seduta, si sopprime quest'ultima; onde il regolamento senatorio determina:

Art. 57. — Quando una proposta di legge è compresa in *un articolo solo non suscettivo di divisione*, non si fa luogo alla votazione per alzata e seduta, ma si procede senz'altro alla votazione per appello nominale e per isquittinio segreto...

È similmente quello della Camera:

Art. 105. — Quando una proposta di legge è compresa in *un articolo solo* di cui *non si possa chiedere o non sia stata chiesta* la divisione e non sieno presentati *emendamenti*, non si fa luogo a votazione per alzata e seduta, ma si procede senz'altro alla votazione per scrutinio segreto.

Segnaliamo in ultimo le seguenti altre disposizioni del regolamento del Senato:

Art. 67. — Allorchè *più proposte di legge* sono relative a crediti supplementari o ad interessi particolari o locali, e non hanno dato luogo ad opposizione, esse sono messe a partito *unitamente* mediante *un solo squittinio* segreto, quando non sia chiesta la divisione.

Ove sorga *opposizione* rispetto ad una o più di queste leggi, si procede a *squittinio segreto sopra ognuna* di quelle che hanno dato luogo ad opposizione.

È analogamente quello della Camera:

Art. 106. — Le votazioni a squittinio segreto hanno luogo immediatamente dopo la discussione e la votazione degli articoli di ciascun disegno di legge.

Per circostanze eccezionali il Presidente potrà rinviare la votazione segreta alla successiva tornata, ed anche *far procedere contemporaneamente alla votazione di più disegni di legge ma non oltre il numero di tre*.

Quando però si verificassero irregolarità e segnatamente se il numero dei voti risultasse superiore in qualche urna al numero dei votanti, il Presidente, apprezzate le circostanze, potrà annullare la votazione e disporre che sia *tosto rifatta*.

Quando invece trattasi di elezioni, il voto segreto ha luogo mediante schede le quali recano il nome o i nomi dei candidati. Precede anche qui l'appello nominale per regolare l'ordinato accesso dei votanti alla tribuna su cui trovansi l'urna, ma, come ben s'intende, non esiste in questo caso la seconda urna, detta di controllo.

Altra differenza è che lo spoglio delle schede, specialmente nella Camera elettiva, è fatto fuori delle sedute da Commissioni appositamente tratte a sorte, comunicandosene i risultati nell'adunanza successiva: se si eccettua l'elezione del Presidente della Camera (§ 446).

Se trattasi di eleggere una sola persona, è necessaria all'elezione la maggioranza assoluta dei voti. Così pure in Senato se trattasi di eleggere più candidati; ma nella Ca-

mera, dopo le riforme regolamentari del 1° luglio 1900, in questo caso è prescritto il voto limitato, quindi basta la maggioranza relativa purchè superiore all'ottava parte dei votanti.

Alla prima votazione che non avesse dato risultato definitivo, fino al 1868 nella Camera e fino al 1883 nel Senato si faceva seguire una seconda votazione libera, e solo occorrendone una terza, questa era di ballottaggio ossia limitata ai soli candidati più favoriti precedentemente, in numero doppio delle persone da eleggere. Ora, il ballottaggio, quando è necessario, tiene dietro immediatamente alla prima votazione. A parità di voti è preferito nella Camera il maggiore di età, nel Senato il più anziano per nomina senatoria e a parità anche di nomina il maggiore di età <sup>(1)</sup>.

\* § 661. — Un altro sistema di votazione hanno però le nostre Camere, quantunque lo Statuto non ne faccia parola. È il sistema della votazione nominale con scrutinio palese, detto brevemente « appello nominale », e consiste nell'appello o nella chiama di tutti i membri dell'assemblea secondo l'ordine alfabetico, indi nel contrappello o chiama di coloro che non erano presenti la prima volta, rispondendo ciascuno ad alta voce e dal proprio stallo *sì* o *no* ovvero *mi astengo*. Esso è il metodo più solenne, in quanto accerta non solo l'approvazione o il rigetto della proposta messa a partito, ma il voto favorevole o contrario di ciascun singolo membro, e ne lascia durevole memoria nel processo verbale, fissando la responsabilità di ciascuno innanzi l'opinione pubblica. Si adopera perciò nelle votazioni a cui si vuol dare un significato politico cioè di fiducia o sfiducia nel Gabinetto, e in quello su cui giova far conoscere esattamente al paese il modo di pensare di ciascun componente delle Camere: così, ad esempio, l'assemblea elettiva votò per appello nominale il primo articolo del

\* (1) Cfr. quanto abbiamo detto al § 446 circa le recenti riforme del dicembre 1907.

progetto della nuova legge elettorale politica, riassumente lo spirito democratico della legge medesima (§ 396).

La nostra Camera adopera l'appello nominale fin dal 1850, ed ecco come ne parla il suo regolamento :

Art. 101.— Pel voto con appello nominale il Presidente indica il significato del *sì* e del *no* : un segretario fa la chiama. I segretari tengono conto dei voti ; il Presidente ne proclama il risultato.

Nell'attuale XXII legislatura, e specialmente nella sessione in corso, le votazioni furono numerose, e relativamente numerosissime nel semestre gennaio-giugno 1908. Non isfuggirono a questo sistema di votazione gli argomenti di maggior gravità, quali l'abolizione o meno, dello insegnamento religioso nelle scuole elementari (§ 32 nota), la proposta di sospensiva sulle conclusioni della Giunta delle elezioni di dichiarare decaduto il deputato Nasi in seguito alla sentenza dell'Alta Corte di Giustizia (§§ 463, 502), l'altra proposta di sospensiva relativa all'arresto dell'on. E. Ferri (§ 465) e varie altre proposte di sospensiva di tutta od in parte delle leggi riflettenti lo stato economico e giuridico degli impiegati civili (§ 129 nota)<sup>(1)</sup>.

Nel nostro Senato, ad onta di ripetute proposte, l'appello nominale non fu ammesso che mediante la riforma regolamentare del 22 febbraio 1900: ed è certo che vi sarà poco adoperato, per quei motivi medesimi che ne contrastarono così a lungo l'adozione : ossia il non avere i senatori un corpo elettorale a cui render conto, e il non avere l'assemblea senatoria alcuna diretta influenza nella vita dei Ministeri.

Lo scopo stesso della votazione per appello nominale fa intendere come i regolamenti non abbiano potuto renderla obbligatoria in alcun caso: perciò si sperimenta solo se è richiesta, e, naturalmente, solo nei casi in cui non sia d'obbligo un metodo diverso.

Ricordiamo, per ultimo, che in una tornata del giugno 1908 la Camera, dei deputati deliberava di mettere a

(1) Cfr. lo specchio sul lavoro della XXII legislatura pubblicato il 1° luglio dalla Segreteria della Camera dei deputati, p. 100 a 108.

prova lo *psefografo*, di cui avemmo occasione di far cenno (§ 397 nota).

\* § 662. — Riassumendo: ognuno di questi sistemi (salvo l'appello nominale) è obbligatorio per certe date deliberazioni; fuori di queste, il metodo normale è quello più semplice, cioè il voto per alzata e seduta, a meno che non ne venga domandato un altro. Ogni *domanda* di cotesto genere è ammessa di diritto, cioè non è in potestà dell'assemblea di negarvisi: per altro, siccome ogni metodo che non sia quello della votazione sommaria importa una notevole perdita di tempo e vale ad imprimere alle votazioni una maggiore solennità e talvolta un pretto significato politico, opportunamente si è stabilito che non basti la richiesta di un solo o di pochissimi, per obbligare l'assemblea a votare come essi desiderano. Occorre pertanto un certo numero di voci concordi per domandare la divisione, lo scrutinio segreto o l'appello nominale in luogo del voto sommario, e questo numero è determinato in guisa da conciliare il diritto delle minoranze col diritto dell'assemblea di procedere nei suoi lavori senza eccessivi impedimenti. Inoltre, potendo accadere che si chieda ad un tempo dagli uni un sistema di votazione, dagli altri un sistema diverso, è anche necessario di stabilire per norma generale quale delle varie domande abbia ad avere la prevalenza. Entrambi questi punti sono disciplinati dai regolamenti. Dice quello del Senato:

Art. 56. — Il Senato esprime generalmente il suo voto per alzata e seduta; salvochè, trattandosi d'un articolo di legge, d'un emendamento, o d'un ordine del giorno, *dieci senatori* domandino il voto per divisione, ovvero per squittinio segreto, o per appello nominale.

Nel concorso delle *varie domande*, si dà la preferenza allo *squittinio segreto*.

Tra la domanda di votazione per *appello nominale* e quella per *divisione*, va preferita *la prima*.

Si segue sempre la forma dello scrutinio segreto nella votazione complessiva finale d'ogni legge.

E il regolamento della Camera:

Art. 97. — Il voto finale sulle proposte di legge si dà a squittinio segreto.

Gli altri voti si danno per alzata e seduta, eccettochè *dieci deputati* chiedano il voto per divisione nell'aula, *quindici* la votazione per appello nominale, *venti* la votazione a scrutinio segreto.

La *domanda* deve essere formulata al momento in cui il Presidente, chiusa la discussione, dichiara doversi passare ai voti, e *prima* ch'egli abbia invitato la Camera a votare per alzata e seduta. Non è necessario che la domanda sia fatta per iscritto, quando il deputato proponente chieda che il Presidente interroghi la Camera per verificare se la proposta di votazione per divisione nell'aula, per appello nominale, o per squittinio segreto sia appoggiata dal numero di deputati richiesto per ciascuna. Il Presidente, in tal caso, interrogherà la Camera prima che si proceda alla votazione.

Nel concorso di *diverse domande*, quella dello *scrutinio segreto* prevale su tutte le altre; quella dell'*appello nominale* prevale sulla domanda di votazione per divisione nell'aula.

Art. 99. — Se un deputato che abbia *sottoscritto* una *domanda* di votazione per divisione, per appello nominale o a scrutinio segreto, non si trova *presente* quando si procede alla votazione, s'intende *ritirata* la sua *firma*.

I firmatarii di una domanda d'appello nominale o di scrutinio segreto, così come i richiedenti la verificaione del numero legale, saranno sempre ritenuti come *presenti* alla votazione o alla chiama, agli effetti del numero legale, *ancorchè non rispondano all'appello*.

\* § 663. — In tutti i casi, senza alcuna eccezione, il voto nelle nostre Camere deve essere dato personalmente: non si ammettono delegazioni o procure (§ 569). Ciò deriva dallo spirito dell'art. 41 dello Statuto. Se i deputati e senatori fossero mandatarii, se avessero l'obbligo giuridico di votare come gli elettori prescrivono, nessuna difficoltà si avrebbe ad ammettere che nel caso d'impedimento essi potessero inviare il proprio voto per mezzo di un collega; ma poichè sono liberi nelle opinioni e nei voti, debbono poter conservare fino all'ultimo istante la possibilità di mutare pensiero, e quindi non possono vincolarsi in precedenza col'incaricare altri di votare in loro vece.

Ciò deriva anche dall'articolo 53 dello Statuto stesso, che per la validità delle adunanze e delle deliberazioni richiede la *presenza* della maggioranza assoluta. Ora il sistema delle procure e delegazioni potrebbe, in ipotesi, ridurre l'assemblea ad avere pochissimi presenti, i quali fossero muniti di delegazione da parte di tutti gli altri: nel qual caso la disposizione tassativa dell'articolo 53 verrebbe distrutta.

Qui va citato del resto, l'articolo 3 del regolamento senatorio, il quale ha creduto necessario di vietare espressamente i voti per procura, ma con una infelice espressione, che sembrerebbe talvolta ammetterlo:

...In queste nomine, e generalmente in tutte quelle che si fanno per isquittinio di lista, nessuno può deporre schede a nome di un altro senatore.

Non tutti i presenti sono però tenuti a prendere parte alle votazioni, che, a differenza di quanto avviene in altri paesi, presso di noi è del tutto lecito ad un senatore o ad un deputato l'astenersi.

L'astensione può essere tacita o espressa: è tacita allorchè in caso di votazione sommaria non si vota nè alla prova nè alla controprova o nelle divisioni non si va nè con un gruppo nè con l'altro ma si resta in disparte, o in caso di votazioni segrete non si depongono nell'urna le palline o le schede o vi si depongono schede bianche; è espressa allorchè viene dichiarato pubblicamente prima che si passi al voto, ovvero nell'appello nominale si risponde *mi astengo*, o nella votazione segreta si consegnano entrambe le palline alla Presidenza in luogo di adoperarle. Ecco le disposizioni del regolamento senatorio:

Art. 63. — Prima dello *squittinio segreto* o per *divisione*, quei senatori che credessero doversi astenere dal votare, potranno farne la dichiarazione ed esporre brevemente i motivi della loro determinazione...

Il regolamento della Camera se ne occupa nei due articoli seguenti:

Art. 107. — Nel caso di *votazione contemporanea di più disegni di legge*, i deputati che intendessero astenersi dal voto per qualche legge, sono tenuti a farne dichiarazione alla Presidenza prima di votare.

L'Ufficio di presidenza terrà nota delle astensioni.

Art. 108. — Nelle votazioni a *scrutinio segreto* l'Ufficio di presidenza dovrà sempre accertare il *numero* e il *nome* dei *votanti* e degli *astenuti*.

Ora, gli astenuti debbono o no computarsi per determinare la cifra dei *voti* su cui stabilire la maggioranza che per l'approvazione è prescritta dall'articolo 54 dello Statuto?

La quistione è grave, chè talvolta ne può dipendere l'approvazione o il rigetto delle più importanti proposte.

Discorde in proposito è la teoria, ritenendosi da alcuni che anche l'astensione sia un voto, mentre altri negano, e — ci sembra — con miglior fondamento.

Discorde è anche la pratica parlamentare, che ha lungamente oscillato fra le due soluzioni diverse. Ma oggi sembra fissata coi seguenti criterii:

Nelle votazioni per alzata e seduta e per divisione non si enuncia il numero dei voti favorevoli e di quelli contrarii, ma solo la prevalenza degli uni o degli altri, e quindi la questione degli astenuti non si presenta.

Nelle votazioni per appello, da alcun tempo in quà gli astenuti non si computano più come votanti. E così nel 26 maggio 1892 essendosi riscontrati alla Camera 367 presenti, 169 favorevoli, 160 contrari, 38 astenuti, fu ritenuto essere la maggioranza di 165 escludendo gli astenuti, mentre sarebbe stata di 184 se vi si fossero compresi. Del pari il 20 dicembre 1893.

Nelle votazioni segrete con pallina, da qualche tempo prevale lo stesso criterio: e valga l'esempio tipico della seduta 3 giugno 1895 nella Camera elettiva. Erano in quel giorno 240 i deputati presenti e furono i votanti 226, con 119 favorevoli, 107 contrari e 14 astensioni; ora la maggioranza valutata nei presenti (cioè comprendendo gli astenuti) sarebbe stata di 121, e la proposta, avendo raccolti solo 119 voti favorevoli, avrebbe dovuto essere respinta; calcolata invece sui votanti sarebbe stata di 114, e la proposta quindi avrebbe dovuto essere dichiarata accolta; il Presidente infatti sollevò il dubbio, e la Camera lo decise nel secondo senso, cioè con l'esclusione degli astenuti dal computo.

Solo nelle votazioni segrete con schede è raffermao il criterio opposto, ossia le schede bianche sono computate come voti. Così il 22 febbraio 1894 si ebbero alla Camera 399 presenti, voti per un candidato 186, voti per l'altro 177, voti dispersi 5, schede bianche 30, astenuto per dichiarazione preventiva 1: la maggioranza venne ritenuta nella

cifra di 200, cioè la metà più uno di tutti i presenti, e si proclamò quindi il ballottaggio. Conformemente, del resto, fu statuito nell'articolo 74 della legge elettorale politica, per un emendamento introdotto nel 1898 colla legge 7 aprile 1898 n. 117 (§ 413).

\* § **664.** — Restano pochi altri punti a notare in questa materia.

Le quistioni da mettersi ai voti debbono essere concrete e formulate specificamente, senza di che un'assemblea non potrebbe fare opera proficua. Dice il regolamento senatorio:

Art. 58. — Non può mettersi in deliberazione una massima generica ed astratta come norma di disposizioni da formularsi.

Il voto deve aver luogo subito dopo esaurita la discussione, acciocchè i membri dell'assemblea possano esprimere il proprio pensiero, mentre è ancora fresca l'impressione delle ragioni pro e contro, che hanno udito svolgere.

Tuttavia è nel giusto potere discrezionale del Presidente di rimettere ad altro giorno il voto definitivo e segreto sul complesso dei disegni di legge, come si vede nell'articolo 106 del regolamento della Camera.

La votazione forma un tutto inscindibile e quindi non può essere sospesa o interrotta, nè intramezzata da altri dibattiti. Dice il regolamento senatorio:

Art. 62. — Non è permesso di parlare tra due prove di qualsiasi votazione, salvo per un richiamo al regolamento, relativo alla votazione medesima.

E quello della Camera:

Art. 104. — Cominciata la votazione non è più concessa la parola fino alla proclamazione del voto,

Nondimeno è consuetudine che nel caso di votazione segreta sulle leggi, dopo l'appello dei presenti si lascino le urne aperte per un buon tratto della seduta allo scopo di dar tempo ad altri di giungere e di votare, e mentre le urne rimangono così in attesa, l'assemblea passa a discu-

tere altri argomenti per non restare troppo a lungo inoperosa.

Perchè le votazioni siano valide, è necessario, a termini dell'articolo 53 dello Statuto, che sia presente la maggioranza dei membri; e le proposte non sono approvate se non raccolgono la maggioranza dei voti (§ 570 e ss.).

Date queste condizioni, il voto è valido, e il presidente ne annunzia il risultato. La formola dell'annunzio per le votazioni in Senato è: il Senato *approva*, il Senato *non approva* (articolo 66). Nella Camera (articolo 109) è invece: la Camera *approva*, la Camera *respinge*. Dopo questo annunzio, il voto è acquisito, cioè definitivo, e nulla più potrebbe spostarło.

Quindi il regolamento del Senato dichiara:

Art. 68. — Non si fa mai luogo a *proteste*: esse non possono nè pronunziarsi nelle adunanze del Senato, nè inserirsi nei processi verbali.

Si ammette nondimeno che un membro il quale non siasi trovato presente, dichiararsi più tardi o nella successiva seduta in qual senso avrebbe dato il suffragio; e di tali dichiarazioni, che debbono essere fatte personalmente od anche per lettera, (non però per telegramma) al Presidente dell'assemblea, si tien nota nel resoconto, ma senza alcuna conseguenza giuridica sul numero dei voti pro e contro, annunziati al momento della proclamazione del voto.

D'altra parte l'irretrattabilità della proclamazione stessa ammette una eccezione nel solo caso che trattisi di errore di fatto, che venga ad essere scoperto prossimamente.

Dice il regolamento senatorio:

Art. 69. — Quando il Senato abbia formalmente deliberato sopra uno speciale articolo di legge o sopra un emendamento, questo non può rimettersi in questione, salvo appaia *manifesto* un qualche *errore di fatto*...

Così nella seduta 18 maggio 1882 della Camera, il Presidente, dopo aver proclamato il rigetto di una proposta messa ai voti per alzata e seduta, rinnovò la votazione stessa, la quale riuscì nel risultato opposto, essendosi egli convinto che il rigetto si doveva al contegno passivo te-

nuto da molti deputati nella prima votazione. E nella seduta 14 luglio 1876 in Senato, essendosi riscontrati nell'urna del voto 67 palline bianche ed altrettante nere, e nell'urna di controllo 66 palline bianche ed altrettante nere, il presidente rilevò che tale risultato doveva essere l'effetto di un errore, avendo un senatore dovuto gettare per inavvertenza entrambe le palline nella stessa urna, e nella tornata successiva si deliberò di tener nulla quella votazione e ripeterla.

---

**Art. 64.****Nessuno può essere ad un tempo senatore e deputato.**

## SOMMARIO:

**Incompatibilità delle due cariche di senatore e di deputato contemporaneamente in una stessa persona.**

§ 665. L'articolo 64 è una logica conseguenza del sistema bicamerale.  
 — § 666. Come la nomina a senatore non porti per sè stessa alla decadenza dell'ufficio di deputato. — \* § 667. Ineleggibilità del senatore a deputato.  
 — \* § 668. Altra conseguenza giuridica dell'articolo 64.

**Incompatibilità delle due cariche di senatore e di deputato contemporaneamente in una stessa persona.**

§ 665. — Questa disposizione, ispirata al costituente piemontese dall'articolo 35 della Costituzione belga, è una conseguenza del sistema bicamerale.

Quando il Parlamento consta di due assemblee, le quali debbono riunirsi in sessione contemporaneamente, ma separatamente sempre, e debbono successivamente discutere e deliberare sopra ciascuna proposta di legge, significa avere due Camere composte di diverse persone, e non già un corpo solo, deliberanti in due sedi e con due nomi diversi.

D'altra parte, se i deputati fossero come un tempo i delegati, gli ambasciatori dei collegi elettorali (§ 433), nulla impedirebbe anche oggi che l'individuo scelto a senatore dal Re, fosse in pari tempo anche il mandatario del collegio o dei collegi che a lui si rivolgessero per tale incarico: ma poichè il deputato non è giuridicamente astretto ad

esso mandato imperativo, la Camera deve risultare composta di tanti diversi membri quanti ne prescrive la legge elettorale, e come un solo individuo non può rappresentare più d'un collegio, così un solo individuo non può che essere o membro dell'una assemblea o membro dell'altra.

Tali concetti l'articolo 44 dello Statuto afferma relativamente alla Camera elettiva, col disporre che ciascun collegio deve avere costantemente il proprio deputato: tale concetto afferma pure quest'articolo 64 in ordine al Senato, disponendo che nessuno può essere ad un tempo deputato e senatore.

Di qui, varie conseguenze giuridiche.

§ 666. — Un deputato può certamente essere nominato senatore; poichè l'articolo 33 dello Statuto, nel suo numero terzo determina che il Re può scegliere i membri dell'assemblea vitalizia fra i deputati con tre legislature o sei anni d'esercizio; ma subito aggiunge che siffatti candidati debbono trovarsi privi di seggio nella Camera al momento della nomina.

Ma il Decreto regio con cui un deputato è nominato senatore, per sè solo non implica la decadenza dall'ufficio di deputato: chè in tal caso l'Esecutivo avrebbe un troppo facile mezzo per allontanare dalla Camera avversari temibili, mentre non è detto che la pura e semplice emanazione del decreto di nomina, dia la certezza giuridica che la nomina stessa è accettata dal nuovo nominato. Invero, tre deputati nel 1848, uno nel 1854, due nel 1861, ebbero a dichiarare di non volere accettare la nomina a senatore, conferita ad essi con decreto già reso pubblico. Infine, noi sappiamo (§ 627) che l'individuo nominato senatore non diventa veramente tale, se non dopo che il Senato abbia convalidato i suoi titoli; adunque, prima della convalidazione, egli è ancora deputato, e se il suo delicato sentire lo consiglierà ad astenersi di esercitare più oltre il proprio ufficio nella Camera elettiva, quest'ultima non potrebbe però dichiararlo decaduto. Diversamente potrebbe anche avvenire, che dopo

essere uscito dalla Camera elettiva, si trovasse escluso anche da quella vitalizia per effetto della negata convalidazione dei titoli.

Adunque, non la nomina a senatore, ma l'avvenuta ammissione in Senato, importa decadenza dall'ufficio di deputato: e se non poche volte la nostra Camera ha dichiarato vacante il collegio sul semplice annunzio del decreto reale di nomina, ciò devesi attribuire senza dubbio alla sicurezza che avevasi sull'accettazione dell'ufficio senatorio da parte del nuovo nominato.

\* § 667. — Per contro un senatore non può essere validamente eletto a deputato; giacche per l'elezione a deputato le condizioni di eleggibilità debbono possedersi tutte nel momento in cui la elezione ha luogo, ed in questa ipotesi l'eletto non sarebbe eleggibile, appunto in forza dell'articolo 64 dello Statuto. La sua elezione adunque dovrebbe essere dichiarata nulla dalla Camera.

Ove un senatore desideri passare nell'altra assemblea, è tenuto a dimettersi dall'ufficio vitalizio dal giorno di convocazione del collegio, cercando altresì che della sua dimissione sia preso atto dal Senato prima del giorno ora detto.

Un principe reale, essendo senatore di dritto, e non potendosi perciò dimettere, non può mai essere eletto validamente a deputato.

Va poi bene inteso, che un cittadino nominato senatore, non diventando membro dell'assemblea vitalizia se non con la convalidazione del decreto di nomina, può validamente essere eletto deputato nel tempo che intercede fra il decreto stesso e la convalidazione di quest'ultimo. Del pari, un cittadino nominato senatore non convalidato dall'assemblea vitalizia, non avendo acquisito l'ufficio senatorio, può essere validamente eletto deputato: e il caso si verificò nella persona del deputato Pellegrini (§ 626).

\* § 668. — A questa stessa disposizione statutaria si può collegare il sistema seguito dal Senato (§ 624) quando, es-

sendo stati nominati senatori varii deputati in corso di sessione, l'assemblea vitalizia sospese deliberatamente di convalidarne i titoli finchè non fosse esaurita la discussione d'un progetto di legge che quei nuovi senatori avevano già approvato nella qualità di membri della Camera.

Infatti, qui si sarebbe rispettata bensì la lettera dell'articolo 64 ma se ne sarebbe violato lo spirito, ammettendo gli stessi individui a deliberare come deputati e come senatori sopra un'identica proposta.

---

## Art. 65.

### Il Re nomina e revoca i suoi Ministri.

#### SOMMARIO:

##### \* Il Governo di Gabinetto.

\* § 669. Fondamento del diritto di nomina e di revoca dei Ministri per parte del Re. — \* § 670. Sviluppo del regime parlamentare. — \* § 671. Come il « Governo di gabinetto » diventi « Governo di partito ». - Conseguenze che ne derivano. — \* § 672. Necessità che il Gabinetto proceda in mutuo accordo colla Corona o col partito in maggioranza nella Camera dei deputati. — \* § 673. Sistema parlamentare e parlamentarismo. - Il sottrarre la nomina o la revoca dei Ministri all'influenza del Parlamento non sarebbe però il rimedio contro i difetti di quest'ultimo. — \* § 674. I vari Gabinetti o Ministeri succedutisi in Italia dal marzo 1848 al 1908.

##### \* Nomina e revoca dei Ministri.

\* § 675. Cause e casi generali del succedersi dei vari Gabinetti. - Cause estrinseche ed intrinseche. — \* § 676. Casi speciali di revoca di un solo Ministro. — \* § 677. Dimissioni dell'intero Gabinetto per l'avvento al trono di un nuovo Principe. — \* § 678. La perdita, per parte del Gabinetto, della fiducia della maggioranza parlamentare. - Conseguenze che ne derivano: dimissioni del Gabinetto o scioglimento della Camera elettiva. — \* § 679. Come per adottare l'una e l'altra soluzione richiedasi grande tatto politico nella Corona. — \* § 680. Il Gabinetto e il Senato. — \* § 681. Altre cause di ritiro spontaneo, o solo apparentemente tale, del Gabinetto. — \* § 682. Le risoluzioni della Corona di fronte alle dimissioni del Gabinetto. - La permanenza dei Ministri dimissionari in carica pel disbrigo degli affari d'ordinaria amministrazione e per la tutela dell'ordine pubblico. — \* § 683. Formazione e costituzione del nuovo Gabinetto. — \* § 684. Diritto di sindacato delle Camere sull'andamento e sulla soluzione della crisi ministeriale.

##### \* Numero e funzioni dei Ministri.

\* § 685. Le grandi branche in cui dividesi la pubblica amministrazione. - I decreti reali che istituirono, in Italia, i vari Ministri corrispondenti alle singole amministrazioni. — \* § 686. Modificazioni del numero dei Ministri. — \* § 687. Il regolamento annesso al R. D. 21 dicembre 1850 n. 1122, disciplinante le attribuzioni dei vari Ministeri. - La legge 8 aprile 1906 n. 109. — \* § 688. Disposizioni riguardanti il Ministero

degli Affari Esteri. — \* § 689. Id. il Ministero dell'Interno. — \* § 690. Id. il Ministero della Guerra. — \* § 691. Id. Ministero di Grazia, Giustizia e Culti. — \* § 692. Id. Ministeri delle Finanze e del Tesoro. — \* § 693. Id. il Ministero della Istruzione Pubblica. — \* § 694. Id. il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio. — \* § 695. Id. il Ministero dei Lavori Pubblici. — \* § 696. Id. il Ministero della Marina. — \* § 697. Id. il Ministero delle Poste e Telegrafi. — \* § 698. Regolamento annesso al R. D. 7 settembre 1887, n. 4936, riguardante la Segreteria della Presidenza del Consiglio. — \* § 699. La Presidenza del Consiglio e l'assegnazione dei portafogli. - Stipendi dei Ministri. — \* § 700. Come e quando il numero dei Ministri possa essere superiore od inferiore al numero normale di undici. - Ministri « senza portafogli ». - *Interinati*. — \* § 701. Vari aspetti sotto cui può considerarsi l'attività ministeriale. - Il Consiglio dei Ministri. - Affari di competenza del Consiglio dei Ministri. — \* § 702. I Ministri come capi distinti dei singoli Ministeri.

#### \* I Sottosegretari di Stato.

\* § 703. Loro ragion d'essere. — \* § 704. Leggi e decreti che ne regolano le attribuzioni. — \* § 705. Come rappresentino e sostituiscano il rispettivo Ministro: a) Nella Camera di cui sono membri. b) Nella Camera e nelle Camere di cui non sono membri. c) Nei rispettivi dicasteri.

### Il Governo di Gabinetto.

\* § 669. — Dopo aver trattato delle due Camere negli articoli 33-64, lo Statuto qui passa ad un altro titolo dedicato ai Ministri; e con quest'articolo 65, che è la traduzione letterale dell'articolo 65 della Costituzione belga, determina che la nomina e la revoca dei Ministri medesimi spettano al capo dello Stato.

La funzione esecutiva, che lo Statuto nell'articolo 9 attribuisce « al Re solo » è da lui esercitata per mezzo di una moltitudine d'organi subalterni, che variamente ripartiti secondo le materie e secondo il territorio, costituiscono una piramide, una degradante scala gerarchica. I più elevati di codesti organi, quelli che si trovano immediatamente subordinati al Re e ne ricevono l'impulso primo ch'essi poi trasmettono ai dipendenti, portano la denominazione di *Ministri*, ossia agenti per antonomasia, od anche quello di *Segretarii di Stato*, quasi depositarii dei segreti più riposti e delicati dalla cosa pubblica. Essi formano perciò quel

che in termine strettissimo dicesi « il Governo », cioè l'ente politico operante per eccellenza, in contrapposto a tutta la rimanente schiera degli agenti esecutivi che non dà l'impulso politico ma lo riceve e lo esplica, e che dicesi « l'amministrazione ».

Ora, poichè il Re è il capo della gerarchia esecutiva, non può ad altri che a lui appartenere il diritto di nominare e revocare secondo il bisogno tutti i membri della gerarchia medesima, fra i quali anche i Ministri, che sono i primi ed immediati suoi organi regii. Pertanto lo Statuto nell'articolo 6 determina che « il Re nomina a *tutte* le cariche dello Stato ».

Ma perchè poi lo Statuto stesso non ha reputato sufficiente cotesta disposizione, ed ha stimato necessario di aggiungere l'articolo 65, dedicandolo esclusivamente ai Ministri? E perchè nell'articolo 65 ha creduto di dover fare menzione esplicita del diritto di revoca, mentre nell'articolo 6 lo ha ritenuto e a buon dritto, implicito nel diritto di nomina?

I motivi di queste distinte ed esplicite disposizioni, sono d'alta importanza pel diritto pubblico.

Secondo il concetto fondamentale dell'istituzione monarchica, il Re non risponde mai dei suoi atti (articolo 4 dello Statuto). Secondo il concetto fondamentale della monarchia costituzionale, di ogni atto regio rispondono alle Camere i Ministri (articolo 67 dello Statuto medesimo). Adunque il Re non può non avere continuamente a sè dappresso i Ministri; chè, se questi mancassero anche un sol giorno, farebbero difetto coloro che degli atti son chiamati a mallevare e rispondere, e il sistema costituzionale si troverebbe infranto. Di qui il bisogno di uno speciale richiamo statutario. Se non che mentre l'articolo 6 stabilisce in genere che i pubblici ufficiali dell'ordine esecutivo sono nominati dal capo della gerarchia a cui appartengono, ma non si occupa di stabilire quali in concreto debbono essere, l'articolo 65 al contrario intende affermare che i Ministri non debbono mancar mai, perchè il loro ufficio non riposa sulla convenienza ma sulla necessità, non ha fondamento che possa essere abbandonato alla legge, ma

riposa direttamente sulla Costituzione. Libero quindi il Re di mutarli come stima, non può però licenziarli mai senza sceglierne altri immediatamente.

E ancora: l'articolo 65 parla di « Ministri » al plurale. Non ne prefigge proprio il numero, volendo abbandonare intatta cotesta determinazione alle leggi, che sono più variabili e adattabili a seconda del mutare, sia pur lento, delle circostanze: ma prefigge tuttavia che abbiano ad essere parecchi, come del resto era già sotto la Monarchia assoluta piemontese, e quindi esclude il sistema del cancellierato come esiste oggi nell'Impero germanico, dove all'unicità del Capo ereditario corrisponde l'unicità del suo Ministro.

Quanto poi alla menzione esplicita del diritto di revoca, essa è la conseguenza necessaria e l'affermazione solenne del genere di rapporti che intercedono fra il Re costituzionale e i suoi Ministri. Sono rapporti di fiducia personale, e però nè la nomina nè la revoca potrebbero essere in alcun modo limitate giuridicamente, nè per condizioni di eleggibilità, nè per condizioni di tempo, nè per condizioni d'altrui consenso o controllo. Il Re è il depositario del potere esecutivo, e come tale ha una volontà propria da far valere pel pubblico bene e nel pubblico interesse; senonchè non può farla valere che per mezzo di Ministri responsabili. Ové dunque il Re non fosse giuridicamente libero, in tutta l'estensione del termine, di licenziare i Ministri che non si accordano con la volontà sua, e di scegliere, ovunque li trovi, altri Ministri, i quali acconsentano ad assumere la responsabilità degli atti ch'egli intende compiere, la sua volontà perderebbe il mezzo di manifestarsi e sarebbe ridotta a zero. Adunque, per tutti gli altri ufficiali pubblici è possibile, anzi desiderabile che le leggi fissino condizioni, limiti, guarentigie: pei Ministri no, chè altrimenti il Re si troverebbe vincolato nella esplicazione della sua volontà costituzionale.

Spetta pertanto al Re la libera scelta e il libero licenziamento dei suoi Ministri, senza che possa pensarsi ad alcuna limitazione giuridica.

\* § 670. — Pure, ad onta dell'esattezza di questa affermazione, è notorio che il Re costituzionale non trovasi punto libero nella nomina e nella revoca dei suoi Ministri, mentre su di ciò esercita un'influenza grandissima il Parlamento. Un fenomeno politico si sovrappone al fenomeno giuridico e lo altera e lo trasforma, sì che dal regime puro costituzionale, delineato nell'articolo 65 dello Statuto patrio, abbiamo visto svilupparsi il regime detto propriamente parlamentare, di cui nessuna frase dello Statuto farebbe sospettare l'esistenza. Vediamo come ciò avvenga.

Il regime che lo Statuto istituisce non è soltanto costituzionale, ma è anche rappresentativo: di fronte al Re coi suoi Ministri esiste un Parlamento, e se il « Governo del Re » è istituito per operare, eseguire, provvedere, sono le Camere che, mediante le leggi, ne determinano le competenze specifiche, e mediante il sindacato politico e finanziario ne condizionano passo passo l'attività. Quindi l'uno ha continuo bisogno dell'altro — il Parlamento ha bisogno d'un Governo che sappia interpretarne le tendenze e tradurne in pratica i voleri; il Governo ha bisogno d'un Parlamento che lo sorregga fiducioso e non gli lesini i mezzi finanziari, nè lo inceppi con un controllo sospettoso o impacciante — ed è perciò naturale che da un lato e dall'altro si procuri d'andar sempre d'accordo, essendo necessità vitale d'ogni organismo che fra le varie sue parti intercedano costanti rapporti di cooperazione e coordinamento.

Tuttavia, trovandosi a fronte due organi diversi, d'origine differente, con attribuzioni distinte, con tendenze distinte e distinte responsabilità, non è possibile impedire od escludere che tratto tratto fra di loro insorgano contrasti o dissidii e la vita normale dell'organismo sia talvolta colpita da crisi. I Ministri, pur senza uscire dall'orbita delle leggi, possono scontentare le Camere coi criterii generali o particolari che seguono governando; a loro volta le Camere, pur senza uscire dai limiti delle loro facoltà costituzionali, possono ricusarsi di consentire a quel che i Ministri reputano indispensabile, e perciò rendere loro difficile il compito di cui pur debbono rispondere. In questi casi

scoppia un conflitto; e se il buon senso o il patriottismo o l'influenza dell'opinione pubblica non bastano a comporlo o soffocarlo, è pur necessario che l'uno o l'altro dei contendenti abbia a cedere, affinchè l'equilibrio si ristabilisca il più prontamente possibile. Ora, chi dei due deve cedere? il Governo o il Parlamento?

Ogni forza tende a procedere nel proprio senso, finchè non incontri un ostacolo esterno ch'essa non riesca a rimuovere: e però, nel caso di conflitto fra Ministri e Camere, la tendenza naturale di ciascuno dei due termini è di non cedere facilmente alle pressioni dell'altro. Così quelli come queste hanno dalla legge una propria sfera di competenza e dalla natura una giusta fiducia in sè stessi: gli uni e le altre hanno un proprio spirito, amor proprio, onesta convinzione di veder meglio e più lontano: perchè l'uno di essi termini possa riuscire ad imporsi è necessario che sia dotato di maggior forza e questa maggior forza deriva ad un tempo da fattori giuridici e da fattori politici — dall'ordinamento costituzionale dei poteri e dalle condizioni generali dell'ambiente politico e della vita pubblica.

Fermo sempre restando e fuori d'ogni questione il Re irresponsabile e inamovibile — in alcuni paesi la Costituzione e l'ambiente rendono più forte il Governo che le Camere, e là i Ministri, se anche in disaccordo con queste ultime, hanno modi e mezzi diretti o indiretti di provvedere ai loro bisogni e desiderii secondo meglio stimano, aspettando che il ritmo naturale delle cose riconduca presto o tardi l'accordo momentaneamente interrotto. In altri, come appunto il nostro, la Costituzione e l'ambiente rendono invece più forte il Parlamento, e là i Ministri debbono cedere quasi ad ogni stormir di fronde, senza di che l'azione loro si troverebbe paralizzata, a meno di non uscire dalla legalità e governare in dispregio delle Camere.

È dunque l'esistenza d'un corpo rappresentativo ciò che, in linea puramente di fatto, interviene a modificare, anzi a trasformare il rapporto fra Re e Ministri, quale trovasi enunciato nella breve formula statutaria. Il Re costi-

tuzionale è bensì libero di scegliere come crede i suoi Ministri, di mantenerli in carica a tempo indefinito sinchè riscuotono la sua fiducia, di mutarli con altri non appena essi la perdano; ma non può poi dimenticare che i suoi Ministri hanno diuturno bisogno delle Camere, e che il giorno in cui queste non fossero più disposte a seguirli e contentarli, avrebbero cento mezzi per rendere difficile e persino impossibile l'azione legale del Governo. D'altra parte, i Ministri sanno bensì d'essere gli agenti di fiducia del Re costituzionale, ma sanno pure che il giorno in cui cessano d'essere in armonia con le Camere, queste hanno infiniti modi per metterli in condizione da non poter più adempiere convenientemente i doveri del proprio ufficio. Ed allora il Re, nello scegliere i suoi Ministri, è naturalmente interessato a prendere, fin dal primo istante, uomini che sieno in amichevoli rapporti col Parlamento: nè ciò per obbligo d'alcuna legge, ma per essere sicuro che le Camere non ricusino di procedere d'accordo col Governo. E il giorno in cui questo accordo venga a rompersi, il Re, pur non essendo obbligato da alcuna legge a licenziare i suoi Ministri, vedesi tratto dalla necessità delle cose a rimandarli, per prenderne altri che sieno al caso di riannodare gli amichevoli rapporti interrotti. Reciprocamente, i personaggi invitati dal Re costituzionale ad assumere l'ufficio di Ministri, non accettano se non hanno sicurezza o almeno speranza di trovare amico il Parlamento, per non mettersi fin dal primo giorno in una lotta d'impossibile uscita; e i Ministri che un giorno si accorgono di non aver più amiche le Camere, chiedono essi stessi al Re di venire esonerati dall'ufficio, ben sapendo che da quel giorno innanzi le Camere li metterebbero nell'impossibilità di continuare utilmente al potere.

In conclusione, il Re non può scegliere i Ministri che vuole, ma deve scegliere i Ministri che può, e il più delle volte non li revoca, ma trovasi a doverne accettare le volontarie dimissioni: brevemente, i Ministri, pur essendo Ministri *del Re*, per mantenersi alla somma delle cose hanno costante bisogno della duplice fiducia del Re e della Ca-

mera, ed è perciò che questo sistema politico si vuol designare come « Governo parlamentare ».

\* § 671. — Ma le Camere sono due: e siccome non è possibile ch'esse sieno sempre concordi, non è nemmeno possibile che i Ministri godano ininterrottamente la fiducia di entrambe. In pratica, siccome l'una di esse è sempre più forte dell'altra o per le origini o per le attribuzioni, basta dunque ai Ministri di aver la fiducia di questa soltanto; perciocchè, nel caso di conflitto con l'altra, l'appoggio della Camera più forte è sufficiente a farli trionfare delle altrui resistenze. Egli è così, che la « fiducia del Parlamento » si riduce ad essere la fiducia della sola Camera dei deputati.

Ma nemmeno la Camera dei deputati è unanime, compatta, concorde nelle sue opinioni e nei suoi voti; e quindi non è nemmeno possibile che i Ministri godano costantemente la fiducia di tutta intera l'assemblea elettiva. Basterà quindi ad essi, in linea di fatto, l'appoggio della parte più forte di quest'ultima, cioè del partito che ne forma la maggioranza: dappoichè, se la maggioranza li sostiene, le risoluzioni dell'assemblea, essendo prese appunto a maggioranza di voti, saranno sempre consone a ciò ch'essi desiderano o propongono, come se l'assemblea fosse unanime nell'accoglierle.

Di qui, tre importanti conseguenze:

La Corona, per essere certa che i suoi Ministri sieno di accordo col Parlamento, cioè con la Camera elettiva, cioè con la maggioranza della Camera elettiva, non può regolarsi meglio, che scegliendoli fra i deputati ascritti alla maggioranza medesima, e perciò quest'ultima diviene in pratica una specie di lista di candidati. E naturalmente sceglierà in essa non i gregarii ma gli uomini più in vista, come quelli che sono seguiti dalla maggioranza e possono a loro volta dirigerla. Ad essi poi aggiungerà sempre qualche senatore, per il rispetto dovuto anche all'altro ramo del Parlamento e per non alienarsene le simpatie con una noncuranza palese e visibile; ma si capisce che i Ministri

senatori non possono essere che pochi, perchè il maggiore sforzo d'influenza va concentrato nell'assemblea elettiva; e si capisce che in ogni caso non sono tratti dalle file del partito che è maggioranza numerica del Senato, ma da quello (grande o piccolo) che nel Senato è in corrispondenza d'idee col partito in maggioranza nella Camera. Dunque, prima conseguenza: tutti i Ministri sono ascritti ad uno stesso partito politico e ne portano le idee e i criterii nell'esercizio delle loro funzioni di governo, e perciò questo sistema politico si suol designare come « governo di partito ».

Essendo i Ministri scelti in una sola parte politica (la maggioranza della Camera), ed essendo ivi scelti precisamente in vista di assicurare al Governo l'appoggio di quel partito che è in maggioranza nella Camera, segue che nelle grandi linee della loro azione i Ministri del Re si conducono sempre concordemente, unanimemente, secondo un programma comune, redatto in guisa da appagare le tendenze e i criterii della maggioranza che li ha condotti al Governo e ve li sostiene. Dunque, seconda conseguenza: i Ministri cessano dall'apparire come altrettante unità isolate, cessano dall'essere uomini tecnici che il Re nomina o sostituisce uno ad uno, secondo i bisogni o le vacanze che altrimenti si possono verificare alla direzione dei varî rami di amministrazione pubblica; e invece affluiscono alla direzione del Governo tutti in una volta, e per considerazioni principalmente politiche e solo sussidiariamente tecniche; vi si mantengono svolgendo la loro attività come un corpo, una unità sempre unanime nelle sue risoluzioni; cadono dal potere tutti insieme, perocchè ciascuno di essi non risponde solo dell'azione propria ma anche di quella dei colleghi, avendo contribuito collettivamente con essi a determinarla. Egli è perciò che non parliamo più di « Ministri », ma di Ministero o Gabinetto, e questo sistema politico si si suole appunto designare come « Governo di Gabinetto ».

Infine, poichè i Ministri costituiscono una collettività politica, questa ha bisogno d'avere un proprio capo riconosciuto, il quale possa imprimere e mantenere una ferma di-

rezione fra i varii membri: e spunta così la figura del Presidente del Consiglio, o primo Ministro. Nel sistema del « Governo per dipartimenti » ciò non è necessario: capo dei Ministri è il Re stesso, e però li sceglie, li dirige, li dimette singolarmente, e ne presiede le adunanze ove reputi opportuno di convocare tutti insieme i suoi principali agenti a consiglio. Così nella vecchia monarchia piemontese; e appiè dello Statuto noi vediamo sottoscritti i varii Ministri con l'indicazione del rispettivo ufficio, senza che l'uno d'essi appaia di grado più eminente dell'altro (§ 864). Al contrario, nello schietto regime parlamentare, il Re non può più nè scegliere isolatamente i suoi Ministri, nè isolatamente dimetterli se non per gravi mancanze personali verso di lui, nè insomma può più essere il capo del suo Gabinetto. Invero, questo costituisce una unità che si appoggia ad un determinato partito politico, e deve perciò nascere, vivere, abbattersi insieme.

Questo costituisce un corpo animato necessariamente da uno spirito di partito, ed il Re, essendo superiore alle divisioni politiche, non ha alcun interesse di mescolarsi in discussioni partigiane. Questo costituisce a fronte di lui una unità, ed il Re, avendo il diritto d'approvare o condannare le deliberazioni offertegli dai suoi Ministri, non ha alcun interesse di mescolarsi nello stadio di formazione delle deliberazioni medesime. Se assistesse ai Consigli, potrebb'essere troppo spesso vincitore o vinto, esercitando a volte un incomportabile potere personale, soffrendo a volte nella sua dignità, vincolando sempre la libertà di opinione di coloro che per essere responsabili hanno diritto di esprimere francamente ogni propria idea per poter giungere ad un accordo. Ed ove poi questa libertà venisse meno per la presenza del Principe, i Ministri sarebbero tratti a riacquistarsela con le segrete cabale e conventicole fuori della presenza di lui. Pertanto, nel vero regime costituzionale, se talvolta accade che il Re in persona presieda il Consiglio dei Ministri, ciò è piuttosto per valutare le deliberazioni sulle quali il Gabinetto già si è messo precedentemente d'accordo, anzichè per veri e proprii dibattiti dei

Ministri in presenza di lui. Per costituire il Gabinetto assicurandone l'unità di vedute, per mantenere questa unità, per guidare in genere la condotta collettiva dei Ministri, è necessario un organo apposito, il « Presidente del Consiglio dei Ministri ». È lui il primo Ministro del Re, il *Premier*, come dicono gli inglesi; senza dubbio, *primus inter pares* e non già Gran cancelliere o Gran visir <sup>(1)</sup>, perciocchè la Costituzione nostra istituisce non un Ministro solo ma più Ministri uguali all'immediata dipendenza regia; ma senza dubbio altresì, anello di congiunzione fra il monarca e gli altri Ministri ch'egli è incaricato di scegliere e guidare, capo ufficiale e riconosciuto di questi ultimi di fronte al Re, alle Camere, al Popolo. Egli è perciò che il Presidente del Consiglio suole anche designarsi come « capo del Governo » mentre il Re è il capo dello *Stato*, ed i Gabinetti nel linguaggio ordinario si distinguono dal nome del rispettivo loro Presidente, e quando questi cessa per qualsiasi motivo dal suo ufficio, per regola generale tutti gli altri Ministri seguono le stesse sue sorti.

\* § 672. — Per tutta questa concatenazione di fatti, nel regime parlamentare o di Gabinetto, i Ministri si trovano ad esercitare le proprie funzioni, in peculiarissimi rapporti col Re, con le Camere, con l'amministrazione pubblica.

I Ministri sono gli agenti primi del Re, ma sono anche i capi della maggioranza parlamentare e sanno che incorrendo nella sfiducia di quest'ultima non potrebbero più mantenersi in ufficio. Quindi cessano dall'essere meri strumenti esecutivi, ed assurgono a consiglieri del Re; nè semplicemente con voto consultivo, ma consiglieri necessari e liberi; necessari, perchè nessun atto il Re può validamente porre in essere, se non trova in un Ministro il consenso ad assumerne la responsabilità; liberi, perchè ogni loro con-

(1) Lasciamo la parola « Gran visir » nonostante l'avvenuta rivoluzione in senso costituzionale verificatasi — con grande sorpresa del mondo — in Turchia, proprio in questi giorni (fine luglio 1908).

siglio ponendoli nel pericolo di ricevere eventualmente un voto di sfiducia o di censura dalle Camere od anche di essere posti in accusa davanti l'Alta Corte di Giustizia, essi hanno piena potestà di ritirarsi quando il Re non voglia seguire il consiglio ch'essi offrono. Conseguentemente essi non possono consigliare nè consentire al Re alcuna cosa che dispiaccia alla maggioranza parlamentare, e così dallo istituto del Governo di Gabinetto si ottiene l'inestimabile vantaggio di avere un governo monarchico costantemente in accordo con la coscienza nazionale. L'una qualità dei Ministri non deve però annebbiar l'altra; se essi sono i capi della maggioranza, sono pure i Ministri del Re, verso cui prestano giuramento nell'assumere la carica, e perciò hanno uno stretto debito di lealtà verso la Corona, e questa può destituirli se alla loro lealtà vengono meno. Reciprocamente, se il Re è libero di mutare i Ministri nei quali abbia perduto la sua fiducia, finchè li conserva ha uno stretto debito di lealtà verso di essi: farsi consigliare da avversari del Gabinetto ch'è in carica, suscitargli difficoltà per mezzo delle persone devote nell'una o nell'altra Camera, sarebbe giusto motivo perchè i Ministri si dimettessero, ponendo la Corona nell'imbarazzo di sostituirli. Come fu detto in Inghilterra: *conciliare e non già aizzare* — è la missione graziosa della Corona. Nè un Gabinetto o un Ministro ha diritto di pretendere che la Corona si vincoli a conservarlo per un termine prefisso, nè la Corona ha diritto di pretendere che si vincoli un Ministro o un Gabinetto a fare o non fare una data cosa ipotetica e prima che questa si presenti, a dargli o non dargli sopra future questioni l'avviso che a tempo opportuno essi fossero per ritenere più conveniente alla cosa pubblica.

I Ministri sono gli uomini più parlamentariamente prominenti e più accetti al partito che si trova in maggioranza nella Camera elettiva, quindi la maggioranza li segue come suoi capi riconosciuti, ed essi la guidano e la dirigono in ogni suo passo; ma essi sono anche i leali consiglieri del Re ed i capi responsabili delle varie amministrazioni pubbliche, quindi nell'opera loro di guidare e dirigere la Camera, sono mossi

dal duplice sentimento di coprire la Corona e di far l'interesse del pubblico servizio. Conseguentemente per mezzo del sistema di Gabinetto si ottiene un altro vantaggio naturalissimo: quello cioè di temperare il vivace spirito di parte che informa e ispira la maggioranza della Camera, regolandone l'azione in armonia con le varie necessità del Governo. Da questo punto di vista si suol ripetere che il Gabinetto è il Comitato *esecutivo* della maggioranza parlamentare, in quanto ne « esegue » i voleri: ma più correttamente deve dirsi ch'esso è il Comitato *direttivo* della maggioranza medesima, in quanto la dirige e la guida nella esplicazione d'ogni sua attività. Corrono fra Gabinetto e maggioranza gli stessi rapporti fiduciarî che fra deputato ed elettori: l'uno non riceve mandato imperativo più che l'altro (§ 433 e ss.); e se in ordine al punto specifico per il quale sono abbattuti i precedenti Ministri, i Ministri nuovi sorgono coll'obbligo morale di appagare la volontà della Camera, quest'obbligo non si estende ad altre materie e non è mai giuridico, sì che i nuovi Ministri non se ne possano esimere quando riescano a far mutare d'avviso i propri sostenitori. L'opera legislativa è tutta controllata dal Gabinetto: i progetti di sua iniziativa sono i più favoriti, al punto che dell'iniziativa esso formasi quasi un monopolio; quelli d'iniziativa parlamentare non riescono a fare strada se il Gabinetto non li aiuta; negli Uffici, nelle Commissioni, nelle discussioni plenarie l'influenza direttiva del Governo si fa costantemente sentire; non si vota un articolo, un emendamento, una mozione o risoluzione qualsiasi, ove prima il Governo non sia invitato a dire se l'accetta, affinché i suoi amici sappiano come regolarsi; nella determinazione degli affari da trattarsi e negli aggiornamenti dell'assemblea, il suo parere è preponderante; nè occorre qui ricordare che la proroga, la chiusura delle sessioni e lo scioglimento della Camera sono in sua mano. Indi la necessità e la consuetudine della costante presenza di almeno uno dei Ministri alle sedute pubbliche delle assemblee.

I Ministri finalmente sono i capi dei varî rami in cui dividesi l'amministrazione pubblica, e perciò gli organi ne-

cessarî per la trasmissione degli ordini regii alla gerarchia vastissima dell'Esecutivo, e gli interpreti delle necessità dei pubblici servizî verso il Re e verso il Parlamento. Ma essi sono anche i capi della maggioranza parlamentare, e perciò non possono a meno di esercitare il loro ufficio di direttori dei pubblici servizî con quegli stessi criterî che formano il programma politico della maggioranza: onde si ottiene per mezzo del sistema di Gabinetto un terzo vantaggio notevolissimo, quello cioè di vedere temperato coi criterî più accetti alla rappresentanza nazionale, lo spirito proprio della burocrazia, che abbandonata a se stessa riuscirebbe incomportabilmente chiusa alle novità, soporifera per ogni libera attività dei cittadini, arida per eccessivo formalismo, pesante per cieca uniformità, invadente, inceppante, noncurante dei suoi limiti di legge.

In poche parole, il Gabinetto si presenta come un triplice anello di congiunzione fra il Re e le Camere, fra il Re e l'amministrazione, fra le Camere e quest'ultima.

Di fronte al Re e alle amministrazioni pubbliche rappresenta il Parlamento: di fronte al Parlamento rappresenta il Re e le pubbliche amministrazioni.

\* § 673. — Tale sistema noi abbiamo in Italia; e lo abbiamo non già perchè siasi tradito o alterato l'articolo 65 dello Statuto, ma perchè questo e non altro può essere il sistema dei rapporti fra Ministri e Camera, quando la Costituzione subordina i Ministri ai limiti delle leggi e al sindacato politico e finanziario del Parlamento. Erra chi stima che il governo di Gabinetto sia una specialità dell'Inghilterra, una pianta incapace di vivere fuori del suo ambiente nativo, e destinata a intristire sulle terre ove fioriscono gli aranci; perciocchè se è vero che in Inghilterra si è sviluppato storicamente attraverso più che due secoli di tentativi non di rado inconsci, esso costituisce una necessità di fatto, ovunque la forma monarchica si sposi ad un regime pienamente costituzionale e rappresentativo.

Cosicchè non è giustificato il grido levatosi, or son varî anni, nel nostro paese, di « tornare allo Statuto »

ossia di rivendicare alla Corona la libera nomina e la libera revoca dei Ministri, senza influsso del Parlamento <sup>(1)</sup>. Per raggiungere questo scopo — e ammettendo che sia deside-

(1) Alludesi all'articolo « Torniamo allo Statuto », comparso nella *Nuova Antologia* del gennaio 1897 e dovuto alla penna di uno dei più autorevoli nostri uomini parlamentari (l'on. Sonnino) che fu al Governo e che al Governo ritornerà.

Quanto noi diciamo ora nel testo, scrivemmo, in sostanza, allora, sotto l'impressione della lettura dell'articolo suaccennato. Cosicché il nostro pensiero collima oggi perfettamente con quello che, a più che dieci anni di distanza, scrivemmo in merito al detto invito di « tornare allo Statuto ». Il quale invito, però (e ci piace qui ricordarlo), non era tanto dato perchè l'eminente parlamentare mirasse — come scrissero a torto alcuni fieri avversari suoi — a trasformare il regime parlamentare in costituzionale puro, per ottenere, così, una brutale oppressione delle classi lavoratrici; no certo; ma per tentare, forse, di creare una forte autorità statale che imponesse poi alle classi abbienti le riforme che egli credeva utili alla collettività. Ma anche in questo caso si deve dire: scopo santissimo, ma metodo errato.

Noi ci siamo permessi questa nota e questo richiamo a scritti nostri anche perchè avemmo allora occasione di precisare meglio il nostro concetto in merito alla istituzione di un « Consiglio privato della Corona » cui fummo favorevoli in un nostro scritto giovanile, ed in un momento in cui il Parlamento nostro attraversava una grande crisi. (*Della istituzione d'un Consiglio privato della Corona nel nostro regime parlamentare*, con prefazione di Ruggero Bonghi, Bologna, Zanichelli, 1895).

Ulteriori studi e più maturate considerazioni ci hanno reso scettici in merito al detto Consiglio (come vedremo più avanti al § 718), colla istituzione del quale miravamo a sorreggere l'autorità del Principe che vorremmo tuttodi (ed in questo non abbiamo avuto pentimenti) grande sempre — specialmente nei momenti supremi — nell'interesse stesso della collettività per sottrarre quest'ultima ai pericoli del *parlamentarismo*, facile a verificarsi specialmente quando cattivi Ministri sono pronti a servire più cattivi deputati.

Scrivevamo, dunque, allora cose che qui ci torna utile ricordare:

« L'autore dello scritto « Torniamo allo Statuto » dice delle grandi verità. E chi non è d'accordo nella diagnosi? La infermità degli istituti parlamentari dipende, in gran parte, dalla confusione dei pubblici poteri. Ma quello che anche noi neghiamo è che il rimedio proposto dall'on. Sonnino sia realmente salutare; e sopra tutto che sia proprio un « tornare allo Statuto » per usare la sua stessa frase, mettere in esecuzione quanto egli proporrrebbe. Io scrittore è un uomo certamente dottissimo, e ci fa anzi meraviglia la confusione che pare egli faccia fra *prerogative*, propriamente dette, della Corona, e le *attribuzioni* puramente formali e simboliche.

« Così quando lo Statuto dice che il Re comanda le forze di terra e di mare — che al Re *solo* appartiene il potere esecutivo — che la giustizia emana dal Re, ecc. — non si è mai inteso dire che egli eserciti direttamente queste funzioni, o che, per esempio, i giudici siano veramente mandatarî

rabile — occorrerebbe non già « tornare » allo Statuto, ma rifarlo: dare all' Esecutivo la potestà giuridica di emettere decreti-legge, quando le Camere non vogliono concedergli

suoi. Tutti gli scrittori di diritto costituzionale — con Bagehot a capo i cui studi profondi, in proposito, sulla Costituzione inglese, fanno testo classico — sono d'accordo su ciò.

« Così, al contrario, lo Statuto non fa cenno alcuno di qualche istituto che pur nonostante vige e che non si può certo considerare antistatutario o anticostituzionale. Della « funzione ispettiva » del Parlamento, per tacere d'altro, lo Statuto non fa menzione. Eppure nessun Ministro si è mai sognato di non rispondere ad una interpellanza col pretesto che il deputato è chiamato soltanto per fare le leggi, non già per controllare l'operato del potere esecutivo.

« Perchè ciò? Perchè lo Statuto fondamentale di un paese — o venga strappato al Principe dalla rivoluzione, o venga da esso Principe spontaneamente largito, o costituisca una transazione fra popolo e Sovrano — diventa e rimane, non quello che lo farebbero figurare la nuda lettera, ma quello che vogliono che diventi e sia lo spirito che ne informa la sua attuazione. le leggi complementari che lo integrano, e sopra tutto quelle che furono chiamate « le forze operanti » nella nazione e nella società.

« Con questo intendiamo dire che se, per ipotesi, si adottasse il rimedio proposto contro il male del parlamentarismo, si ritornerebbe alla lettera, ma non certo alla *pratica* costantemente seguita dalla Corona nella scelta dei Ministri, dal 1848 in poi, salvo — crediamo — due eccezioni, l'una nel 1849 col proclama di Moncalieri, l'altra nel 1867 col Ministero Menabrea.

« Ma anche stando alla lettera dello Statuto, noi aggiungiamo che il peggior metodo da seguirsi per la retta interpretazione di un articolo, è quello di fermarsi all'articolo stesso. Lo Statuto, come un codice in generale, forma un sistema; è quindi l'intero sistema che bisogna passare in disamina. Se l'articolo 5 dello Statuto dice che « al Re *solo* appartiene il potere esecutivo », e se l'articolo 65 afferma che « il Re nomina e revoca i *suoi* Ministri », non si può dimenticare che altri articoli completano il senso da quei primi accennato. Così l'articolo 67 sancisce: « i Ministri sono responsabili », così che « le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un Ministro ».

« E dice l'articolo 47: « La Camera dei deputati ha il diritto di accusare i ministri del Re e di tradurli innanzi all'Alta Corte di Giustizia ».

« Ecco il carattere saliente che distingue il Governo assoluto da quello libero a forma rappresentativa. È appunto questo innovamento radicale costituito dall'istituto della « responsabilità ministeriale » (non è qui il momento di vedere se essa risponda allo scopo e se abbia raggiunto il suo necessario sviluppo), innovamento che costituisce un grande progresso della scienza e dell'arte politica.

« Adottare la teoria dell'on. Sonnino, vorrebbe dire togliere questo carattere che pure è sanzionato nello Statuto; vorrebbe, quindi, dire, non già « tornare allo Statuto », ma andare a ritroso del medesimo.

« Ecco, per noi, il difetto principale dello scritto in questione. Ed ag-

quelle leggi nuove ch'esso reputi indispensabili — dargli la facoltà di esercitare il bilancio com'esso lo prepara, e non già come lo modifica il Parlamento — sottrarlo al sin-

giungi ancora che qualora si « tornasse allo Statuto » nel senso desiderato dallo scrittore della *Nuova Antologia*, si farebbe un cattivo servizio a quella istituzione che si vuol rinvigorire. Pur restando la finzione costituzionale della sua irresponsabilità, il popolo vedrebbe che detta finzione cede davanti alla realtà dei fatti.

« E chi può dire quali conseguenze i fatti avrebbero riservate alla monarchia italiana, qualora il popolo si fosse convinto, per ipotesi, che la disastrosa politica africana era dovuta *unicamente* al Re? Pur troppo, invece, si vedeva che quella politica volevano i Ministri, cui la Camera approvava, e contro cui il popolo stesso non sorse mai anche colle forme più pacifiche e legali.

« Il fondamento giuridico e politico del Governo di Gabinetto e della correlativa responsabilità ministeriale — fu giustamente osservato — è dato dal concetto di sostituire ad una forza operante per rivoluzione, in modo inorganico, fatale e violento, una responsabilità operante in modo del tutto diverso, a gradi, a tempo, senza convulsioni, istituzionalmente. In altri termini, il mutamento del Ministro o del partito alla direzione della cosa pubblica evita maggiori e più terribili crisi al paese quale sarebbe il mutamento della forma di Governo, o del capo dello Stato, o della dinastia.

« Il cambiamento del Ministero è sfogo al pubblico malcontento, come è porta aperta ad altri di cui si mettono a prova le attitudini alla direzione della cosa pubblica.

« Il Governo di Gabinetto risolve, dirò così, il problema della rivoluzione pacifica; piccola rivoluzione, certamente, ma sempre rivoluzione, cioè rovesciamento e mutamento.

« Ma è naturale che la prima condizione affinchè l'istituto della responsabilità ministeriale possa raggiungere i suoi fini, e sia giuridicamente fondato, è che i Ministri possano realmente governare, con quei larghi criteri, con quel complesso di indirizzi e di tendenze, che costituiscono il così detto « programma ministeriale ». Il principio — non assoluto nel diritto privato — che si è responsabili soltanto del fatto proprio, è applicabile, in questo caso, senza eccezioni al diritto pubblico. E tanto più questo principio è applicabile in quanto bisogna pure che ci sia qualcuno che risponda, dal momento che il Re, come dicono gli inglesi, non può far male; tanto che il Codice penale vigente — completando in questa parte lo Statuto — punisce « chiunque fa risalire al Re il biasimo o la responsabilità degli atti del suo Governo (art. 25). — E qui cade in acconcio notare di passaggio che anche il Codice penale — che è di quaranta anni più giovane dello Statuto — adoperava l'aggettivo possessivo « suo », a somiglianza di detto Statuto, mentre il legislatore non poteva certamente, con quell'aggettivo, e nell'anno di grazia 1889, voler significare che il Ministero è una esclusiva emanazione della Corona.

« La differenza tra la teoria dell'on. Sonnino e quella di coloro che — come noi — pur mirano a rinvigorire la funzione moderatrice del Sovrano

dacato assiduo delle assemblee limitando o sopprimendo il diritto d'interpellanza — in una parola, ridurre le Camere a meri corpi consultivi e distruggere la divisione

(se si vuole a quest'ultimo mantenere quella forza e quella autorità che un Presidente d'una repubblica parlamentare non ha) è questa: secondo la teoria Sonniniana parrebbe che il Re potesse costituzionalmente chiamare a dirigere la cosa pubblica chi gli pare e piace; anzi parrebbe che ciò fosse da augurarsi; mentre noi dicemmo e diciamo che la Corona non può far questo a volontà sua, dovendo tenere necessariamente conto del giudizio della Camera dei deputati, come legittimo organo della Sovranità nazionale. Ma aggiungiamo che anche pur dovendo cercare di non mettersi in conflitto con questo organo, molto potrà, pel bene comune più che pel bene di un partito, l'abilità, il tatto, l'esperienza del Capo dello Stato. Purtroppo la materia sfugge ad ogni costrizione di regole; ma siamo intimamente convinti che anche col sistema parlamentare, anche col Governo di Gabinetto, anche colla responsabilità ministeriale, ecc., l'influenza della Corona può farsi sentire benefica.

« La differenza, come si vede subito, è enorme; tanto che se il Principe esercitasse veramente un potere suo personale, introducendo nel Governo criteri e tendenze proprie, la responsabilità dei Ministri non avrebbe più senso nè valore, ed il biasimo ed il malcontento colpirebbero giustamente il Principe stesso. Perciò dicevamo che il rivendicare al Principe, in modo assoluto, il potere esecutivo significherebbe non già tornare allo Statuto, ma oltrepassarlo in senso retrivo, vale a dire tornare alla responsabilità regia con tutte le conseguenze ad essa inerenti, non esclusa quella dei moti rivoluzionari per atterrare il trono. Un ritorno, così inteso, allo Statuto costituirebbe un regresso anche nell'interesse stesso della monarchia.

« Come mai a questa teoria è giunto un uomo parlamentare del valore dell'on. Sonnino?

« Non già per naturali tendenze reazionarie, come col solito linguaggio i giornali a lui avversi vanno ripetendo; ma per la visione dei tanti mali da cui è senza dubbio travagliato il sistema parlamentare; mali che, con un nome solo, si definiscono « parlamentarismo ».

« Chi può negare che talora i Ministri usurpino i poteri della Camera? — che questa invada il potere esecutivo, e che l'uno e l'altro tendano a sopraffare le prerogative della Corona? — Chi può negare che la stessa responsabilità ministeriale diventi effimera, derisoria perchè l'organo che deve farla valere risulta troppo legato all'altro contro il quale dovrebbe farla valere?

« Tutte queste cose furono molte volte messe in rilievo; ed inutilmente si escogitarono rimedi. E di quelli che si escogitarono quasi nessuno fu messo alla prova, tanto poca fiducia ispiravano.

« Per conto nostro non ci stancheremo mai di ripetere che uno dei maggiori difetti del sistema parlamentare che ha fatto degenerare, quest'ultimo, in parlamentarismo, è dato dalla *instabilità* dei Ministri.

« Perchè un Ministero possa vivere ed operare ha bisogno della fiducia

dei poteri, ossia gettarsi in un regime costituzionale e in un regime rappresentativo a scartamento ridotto. Solo allora i Ministri potrebbero vivere senza preoccuparsi degli umori mutevoli del Parlamento; ma non è questo, per fermo, uno stato di cose desiderabile nel pubblico interesse.

Il regime parlamentare può, è vero, corrompersi in parlamentarismo, e addurre la instabilità dei Ministeri e la preponderanza dello spirito di partito in tutte le manifestazioni dell'attività confidata ai Ministri. Il che avviene quando l'opinione pubblica non è abbastanza conscia di sé e forte e costante nei suoi propositi, da invigilare sulle Camere e indirizzarle, sicchè l'organizzazione dei partiti parlamentari divaga verso criterii mutevoli, personali, egoistici; quando i Ministri, impotenti innanzi al Parlamento, da cui debbono attendersi e leggi e mezzi finanziari e appoggio fi-

della metà più uno della Camera dei deputati. Tutti gli sforzi sembrano ridursi ad ottenere questa metà più uno, senza guardare a mezzi leciti od illeciti, per ottenere ciò.

« Donde intrighi, transazioni, concessioni, gruppi, gruppetti, che costituiscono tutto il marasma delle nostre Camere, complicato dalle più basse ambizioni e personalità che fanno dimenticare veramente le idee. È sempre l'egoismo che vuol trionfare sia pure sotto la vernice dell'interesse del partito o del bene collettivo.

« E quella vita brevissima concessa ad ogni Ministero è travagliata da mille insidie, dalle quali ogni Ministero è obbligato, prima che pensare ad altro, a difendersi, così che il suo è un vivere alla giornata, è, come dicevano i latini, un *carpere diem*.

« Per non lasciare sacrificare le proprie persone, e, dicono loro, il proprio partito, i Ministri si rassegnano a sacrificare le cose. Con tutto ciò è da meravigliarsi se un Ministero riesce a reggersi per un biennio. La vita media dei Ministeri, in Italia, non arriva certo a tanto (Cfr. specchio al § 674). E che cosa è un biennio per conoscere realmente i bisogni di un paese — studiare i rimedi — metterli in attuazione? Ben poco in sé considerato, men che niente quando poi il biennio non significa lavoro tranquillo, ma continua lotta debilitante e demoralizzatrice per offendere e difendere.

« E quando qualche cosa di buono, dopo questo breve tempo, si sia fatto, non è raro il caso di vederlo direttamente o indirettamente distrutto, dal Ministero che viene, a cui è riservato non diverso destino.

« Si giri o rigiri la questione, la causa prima di quel malessere politico che si chiama « parlamentarismo » è qui ».

(Cfr. BRUNELLI, *Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale*. Torino. Unione, 1906, pag. 96 e ss.).

ducioso e benevolo, sono poi troppo potenti in faccia all'amministrazione accentrata; quando le sfere delle private o locali attività sono in balia dei poteri discrezionali dei Ministri, sì che i cittadini non hanno dritti da rivendicare in giustizia, ma favori da chiedere all'onnipotente provvidenza del Governo. Allora il corpo elettorale smarrisce il senso del proprio potere politico, e l'elettore singolo diventa il padrone del deputato, a cui dà il voto in cambio di personali appoggi verso il Governo. Allora le Camere decadono come freno e sindacato all'Esecutivo, ma « Sua Maestà il Deputato » assurge a taglieggiare i Ministri in cambio del suo voto favorevole. Allora i Ministri, finchè si reggono in sella, diventano arbitri di esercitare il potere come meglio credono, ma appunto per mantenersi in sella debbono ad ogni costo appagare i deputati. Una triste catena si ribadisce in circolo vizioso dagli elettori agli eletti, agli eletti degli eletti; il grido « ai vincitori le spoglie » che ci crediamo lecito rinfacciare agli Stati Uniti d'America, risuona anche presso di noi, nè solo ogni quadriennio come al di là dell'Oceano, ma ad ogni mutamento di Ministero; e le crisi avvengono frequenti, perchè i deputati suggono favori sin che possono, abbattendo i Ministri appena siavi da sperare maggiormente da altri uomini.

Tristissima condizione! Ma guardiamoci dal confondere lo stato patologico con lo stato fisiologico: e in luogo di richiedere un preteso ritorno allo Statuto patrocinando senza volerlo il regime della monarchia assoluta consultiva, diamo opera piuttosto a ritrarci se è possibile dal parlamentarismo, riconducendo i Ministri nella giusta sfera, dimostrando, limitando i poteri discrezionali, rafforzando ed estendendo le funzioni del potere giudiziario.

\* § 674. — Il regime parlamentare o di Gabinetto è così poco in disaccordo con lo Statuto nostro, che fu veduto instaurarsi in Piemonte al momento stesso in cui si inauguravano ivi le novelle istituzioni. I Ministri che firmarono lo Statuto, e che non formavano Gabinetto, nè avevano un Presidente, si dimisero dall'ufficio quasi imme-

diatamente, per lasciar libero il Monarca di circondarsi di altri uomini in armonia con le nuove condizioni politiche. Fu così, che pubblicatosi lo Statuto il 4 marzo, nel 16 dello stesso mese nacque il primo Gabinetto costituzionale, che poi la Camera rovesciò il 5 luglio, meno d'un mese dopo l'inaugurazione del Parlamento. Da quel tempo, il regime parlamentare si è mantenuto sempre, come l'unico e solo possibile con l'ordinamento dello Stato piemontese, indi italiano: e non sarà inutile di riferire qui il compiuto elenco dei Gabinetti succedutisi presso di noi, designandoli, secondo l'usanza, dal nome del Presidente del Consiglio:

- Balbo, 16 marzo-27 luglio 1848.  
 Casati, 27 luglio-15 agosto 1848.  
 Alfieri, 15 agosto-11 ottobre 1848.  
 Perrone, 11 ottobre-16 dicembre 1848.  
 Gioberti, 16 dicembre 1848-21 febbraio 1849.  
 Chiodo, 21 febbraio-27 marzo 1849.  
 De Launay, 27 marzo-7 maggio 1849.  
 D'Azeglio, 7 maggio 1849-21 maggio 1852.  
 Id. 21 maggio-4 novembre 1852.  
 Cavour, 4 novembre 1852-1° maggio 1855.  
 Id. 1° maggio 1855-19 luglio 1859.  
 Lamarmora, 19 luglio 1859-21 gennaio 1861.  
 Cavour, 21 gennaio 1860-6 giugno 1861.  
 Ricasoli, 12 giugno 1861-3 marzo 1862.  
 Rattazzi, 3 marzo-8 dicembre 1862.  
 Farini, 8 dicembre 1862-24 marzo 1863.  
 Minghetti, 24 marzo 1863-28 settembre 1864.  
 Lamarmora, 28 settembre 1864-31 dicembre 1865.  
 Id. 31 dicembre 1865-20 giugno 1866.  
 Ricasoli, 20 giugno 1866-10 aprile 1867.  
 Rattazzi, 10 aprile-27 ottobre 1867.  
 Menabrea, 27 ottobre 1867-5 gennaio 1868.  
 Id. 5 gennaio 1868-13 maggio 1869.  
 Id. 13 maggio-14 dicembre 1869.  
 Lanza, 14 dicembre 1869-10 luglio 1873.  
 Minghetti, 10 luglio 1873-25 marzo 1876.  
 Depretis, 25 marzo 1876-26 dicembre 1877.  
 Id. 26 dicembre 1877-26 marzo 1878.  
 Cairoli, 26 marzo-19 dicembre 1878.  
 Depretis, 19 dicembre 1878-14 luglio 1879.  
 Cairoli, 14 luglio-25 novembre 1879.  
 Id. 25 novembre 1879-29 maggio 1881.  
 Depretis, 29 maggio 1881-25 maggio 1883.  
 Id. 25 maggio 1883-30 marzo 1884.

- Depretis, 30 marzo 1884-29 giugno 1885.  
 Id. 29 giugno 1885-4 aprile 1887.  
 Id. 4 aprile-29 luglio 1887.  
 Crispi, 7 agosto 1887-9 marzo 1889.  
 Id. 9 marzo 1889- 6 settembre 1891.  
 Di Rudini, 6 febbraio 1891-15 maggio 1892.  
 Giolitti, 15 maggio 1892-15 dicembre 1893.  
 Crispi, 15 dicembre 1893-10 marzo 1896.  
 Di Rudini, 10 marzo-14 luglio 1896.  
 Id. 14 luglio 1896-14 dicembre 1897.  
 Id. 14 dicembre 1897-1° giugno 1898.  
 Id. 1° giugno-29 giugno 1898.  
 Pelloux, 29 giugno 1898-14 maggio 1899.  
 Id. 14 maggio 1899-24 giugno 1900.  
 Saracco, 24 giugno 1900-15 febbraio 1901.  
 Zanardelli, 15 febbraio 1901-4 novembre 1903.  
 Giolitti, 4 novembre 1903-12 marzo 1905.  
 Fortis, 28 marzo 1905-24 dicembre 1905.  
 Id. 24 dicembre 1905-18 febbraio 1906.  
 Sonnino, 8 febbraio 1906-27 maggio 1906.  
 Giolitti, 27 maggio 1906.....

Le due interruzioni di data, dal 6 al 12 giugno 1861 e dal 29 luglio al 7 agosto 1887 derivano dalla morte, rispettivamente, di Cavour e Depretis, i cui successori non vennero ufficialmente nominati che dopo qualche giorno. L'altra interruzione che si verifica, recentemente, dal 12 al 28 marzo 1905 tra il Ministero Giolitti ed il primo Ministero Fortis, è dovuto all'*interim* della Presidenza affidata al Ministro degli esteri on. Tittoni stante una prima rinuncia all'incarico di formare il Gabinetto data dall'on. Fortis per difficoltà insorte. L'incarico venne poi rinnovato ed accettato dopo appianate le difficoltà. Notiamo poi che i Ministeri presieduti dall'on. Fortis furono realmente due perchè si ebbero tra l'uno e l'altro le dimissioni dell'intero Gabinetto, l'incarico di formarne uno nuovo, e la rinnovazione effettiva sebbene non totale dei Ministri.

La durata media di un Gabinetto nel nostro paese è, dunque — stando a questo prospetto — poco superiore ad un anno.

**\* Nomina e revoca dei Ministri.**

\* § 675. — Nel regime parlamentare la sostituzione d'un Gabinetto ad un altro o d'un Ministro ad un altro può avvenire per due cause — o perchè il Gabinetto o il Ministro cessa d'essere d'accordo con la Corona, o perchè cessa d'essere d'accordo col Parlamento — dappoichè la condizione unica della loro permanenza alla somma delle cose, consiste appunto nel possedere la gemina fiducia del Re e della Camera. Esaminiamo distintamente i due casi.

Il Re può cessare d'aver fiducia nei Ministri se non approva i loro criterii come suoi consiglieri; come capi e guide del Parlamento, o come capi e direttori dell'Amministrazione pubblica; e la cessazione della fiducia regia può verificarsi o perchè il Gabinetto chieda o proponga al Re o faccia o intenda fare qualche cosa che il Re non approva, o perchè il Gabinetto stimi di non potere assumere la responsabilità di qualche cosa che il Re desideri fare o desideri che sia fatta. In tutti questi casi, poichè i Ministri sono Ministri del Re, questi ha certamente il diritto di licenziarli, provocandone o accettandone le dimissioni. Vi è però una remora, semplice ma efficacissima: ed è che licenziando i suoi Ministri, la Corona deve contemporaneamente assumerne altri, ossia trovare altri uomini i quali sieno disposti ad assumere verso il Parlamento la responsabilità della propria nomina e quindi del licenziamento dei predecessori; laonde solo allora la Corona riesce ad esercitare questa sua facoltà, quando i motivi del mutamento sono di tale natura da poter essere giustificati, ove occorra, davanti alle Camere. In caso contrario, o non trova uomini disposti ad affrontare una battaglia che stimasi perduta prima di essere ingaggiata, e deve quindi conservare i Ministri precedenti; o se trova altri uomini, non mancheranno al Parlamento i mezzi di far conoscere alla Corona che il mutamento è stato intempestivo, e il nuovo Ministero dovrà cadere, a sua volta, sotto la sfiducia della Camera.

Di mutamenti di Gabinetto provocati da disaccordi con la Corona abbiamo tre casi in Italia: quelli del luglio 1859 e dell'ottobre 1867 quando si dimisero rispettivamente i Gabinetti Cavour e Rattazzi, e in specie quello tipico del settembre 1864. Con la famosa Convenzione del 15 settembre 1864, la Francia assumeva l'impegno di sgombrare Roma dalle proprie truppe, e l'Italia a sua volta assumeva quello di non assalire nè fare assalire lo Stato Romano, trasportando inoltre la capitale del Regno da Torino a Firenze. Fu quello un atto di fine politica, perciocchè, privando il Governo papale dell'appoggio delle armi francesi, lo metteva in mora di dimostrare se era capace di sorreggersi con le sole sue forze; e tramutando la capitale, in luogo geograficamente più adatto, pur senza rinunciare a Roma, offriva pegno di non nutrire impazienza e toglieva all'unificazione italiana il carattere d'un semplice ingrandimento territoriale del Regno di Sardegna. Ma all'annuncio della Convenzione, gli animi dei Torinesi fieramente si commossero e il Gabinetto, sorpreso dagli avvenimenti, non riuscì ad evitare nel 21 e 22 settembre reiterati disordini con lo spargimento di sangue cittadino. In mezzo a quei frangenti dolorosissimi per ogni anima italiana, il Re, che pure aveva assentito benchè a malincuore alla Convenzione, intuì che a calmare gli animi era utilissimo di dare una soddisfazione all'opinione pubblica, mutando il Ministero. La mattina del 23 settembre, fece pertanto significare a voce questo suo pensiero al Minghetti, Presidente del Consiglio, e questi con altissimo sentimento di lealtà gli rispose per telegrafo, che infatti conveniva nell'avviso del Re, ma reputava più conveniente la destituzione dei Ministri, sì perchè questi non potevano aver l'aria di disertare il loro posto innanzi alla sommossa, sì *per procurare popolarità* al Re medesimo. Questi allora gli telegrafò:

Lo stato attuale di cose non potendo durare perchè troppo triste, *la invito*, lei e i suoi colleghi, a dare le dimissioni.

E nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 settembre si legge la seguente memorabile nota:

Sua Maestà, avendo stimato conveniente che il Ministero attuale desse le sue dimissioni, questo le ha rassegnate (ieri) nelle auguste sue mani.

Sua Maestà ha chiamato S. E. il Generale Lamarmora per incaricarlo della formazione di un nuovo Gabinetto.

Un caso identico si era presentato nel Belgio, nel 1857, ed ivi si ripetette nel 1871, quando il Re stimò di dimettere, la prima volta il Gabinetto De Decker, la seconda il Gabinetto d'Anethan, che avevano la maggioranza nelle Camere, ma si erano resi colpevoli di aver dato occasione a sommosse popolari. Ed altri esempî di dimissioni richieste dal Re, si ebbero nello stesso Belgio nel 1834 e nel 1884.

Un altro esempio, tolto alla Francia, illustra per contro le conseguenze d'un intempestivo allontanamento di Ministri appoggiati dalla Camera. Nella seduta del 13 maggio 1877, avendo l'assemblea francese votata l'abrogazione d'una precedente legge sulla stampa, il Presidente della Repubblica, Mac-Mahon, si rivolgeva per lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri, Simon, imputandogli di non aver combattuto quell'abrogazione e di non essere stato capace di impedirlo. Il Gabinetto naturalmente si dimise: il Capo dello Stato ne costituì un altro col Duca De Broglie alla testa, e al tempo stesso prorogò la Camera che già aveva assunta un'attitudine ostile al mutamento. Ma alla ripresa dei lavori si sollevano furiose interpellanze, e la Camera vota un ordine del giorno con cui dichiara che il Gabinetto De Broglie non ha la fiducia dei rappresentanti della Nazione.

Il Capo dello Stato vi risponde con lo scioglimento della Camera, ossia chiamando giudici i comizii: ma questi, però, eleggono una nuova maggioranza ostile, ed allora il Gabinetto De Broglie, respinto dall'assemblea e battuto dal popolo, stima necessario dimettersi. Non la pensa però in egual modo il Presidente della Repubblica: risoluto a tener fermo e procedere innanzi, egli ricusa le dimissioni dei suoi Ministri. La nuova Camera, egualmente risoluta a non cedere, incomincia col votare una inchiesta sugli atti che dal 16 maggio in poi avevano avuto per oggetto di esercitare sulle elezioni una pressione illegale: il Ministero

rinnova le dimissioni, e questa volta il Presidente le accoglie, nominando però un Gabinetto Rochebuet, composto di membri estranei al Parlamento (23 novembre). Scoppiano altre interpellanze sulla formazione di cotesto Ministero di sfida e di resistenza; e la Camera vota nel giorno medesimo una risoluzione con cui dichiara di non potere entrare in rapporti coi nuovi Ministri. Non si ritira per altro il Gabinetto, e chiede l'approvazione dei bilanci per avere imminente esercizio: ma sulla minaccia della Camera di non votare nemmeno il bilancio, finalmente il Capo dello Stato s'inchina alla volontà nazionale, e costituisce nel 13 dicembre un nuovo Gabinetto parlamentare. Fu nel corso di coteste crisi, che, il 15 agosto, in un'agape tenuta a Lilla, Gambetta pronunziava le famose parole « sottomettersi o dimettersi » alludendo al Presidente della Repubblica di fronte al voto delle Camere confermato da quello dei comizii; come già molti anni prima in Inghilterra aveva detto Macaulay, che se le elezioni sopraggiungono a suggellare una deliberazione del Parlamento, altro non resta al Re costituzionale se non « cedere, abdicare o combattere ». Mac Mahon infatti cedè, dopo aver combattuto, e finì poi col dimettersi (30 gennaio 1879): nè, dopo l'esempio da lui lasciato, alcun altro Presidente in Francia ha più osato rinviare Ministri ben visi al Parlamento o sciogliere la Camera. L'eccesso del 16 maggio 1877 arrecò ivi l'annullamento vero e proprio del Capo dello Stato.

Ma se la potestà di un Gabinetto che possessa la maggioranza può essere male esercitata e perciò appare come d'uso delicato e difficile, non devesi dimenticare che in circostanze opportune, ha efficacia di una salutare valvola di sicurezza, come nel caso italiano e in quelli del Belgio che abbiamo testè ricordati. Adoperare a tempo e a luogo questa forte arma di riserva, costituisce uno dei servigi più grandi, che il Capo dello Stato può rendere alla cosa pubblica: se il Re Luigi Filippo non si fosse ostinato a mantenere in carica il Gabinetto Guizot, cui arrideva la maggioranza nella Camera ma non nel paese, avrebbe forse evitata la rivoluzione di febbraio e la propria abdicazione. Perciocchè,

qualunque sia la forma politica, il Capo dello Stato, o Re o Presidente, deve tener l'occhio sempre fisso alla bussola dell'opinione pubblica. L'ordinamento costituzionale e l'ambiente politico lo possono mettere nella necessità di scrutarne a preferenza le oscillazioni riflesse nella Camera, ovvero lo possono mettere in grado di scrutarne, al di là della Camera, le oscillazioni dirette nel popolo; in ogni caso, deve seguirla con attenzione continua per essere pronto e sollecito ad uniformarvisi in tempo.

\* § 676. --- Se il Re può dimettere tutto intero il Gabinetto, a maggior ragione può licenziare un solo Ministro, allorchè questi, sia pur senza perdere la fiducia della Camera, venga meno a qualche debito del proprio ufficio. Ma il principio della responsabilità collettiva politica, per cui tutti i Ministri sorgono e cadono insieme, non può non tradursi in una sensibile diminuzione della libertà di cui il Principe godeva in altri tempi verso i singoli ministri; cosicchè la esonerazione di un solo membro del Gabinetto non è oggi concepibile, se non quando il Gabinetto medesimo riconosca la necessità di separarsene. Altrimenti i suoi colleghi farebbero causa comune con lui, e la crisi investirebbe tutto intero il Gabinetto. Rimanendo in carica malgrado la revoca del proprio collega, i Ministri collettivamente assumono la responsabilità della risoluzione regia; nel che trovasi anche l'opportuna remora all'abuso di questa prerogativa.

Due casi del moderno diritto pubblico in Inghilterra si rammentano a questo proposito: la revoca del Ministro Palmerston nei primi del 1852, e quella del Ministro Stonferd revocato nel 1852. Ed è notevole cosa, che, sorta discussione ai Comuni sulla revoca di Palmerston, lo stesso interessato, pur difendendosi personalmente dalla taccia appostagli, riconobbe il pieno diritto della Corona di licenziare un suo Ministro sotto la responsabilità di quelli che rimangono.

In Italia abbiamo un solo caso. Con decreto reale del 14 settembre 1890, su proposta del Presidente del Consiglio,

fu *esonerato* dall'ufficio di ministro delle finanze l'on. Seismit-Doda, e nel 19 dello stesso mese la *Gazzetta Ufficiale* annunziò ch'egli aveva *cessato dalle funzioni*. Il motivo fu ch'egli aveva assistito, senza erompere in proteste, ad un banchetto in cui si erano fatte simpatiche allusioni all'Italia irredenta. Aspro fu l'assalto che nel 19 dicembre consecutivo ebbe a subire nella Camera il Presidente del Consiglio per codesto fatto: e vennero esposte da una parte e dall'altra teorie molto inesatte. Taluno si meravigliò che il decreto di esonero non fosse stato preso in Consiglio dei Ministri, come se il semplice fatto della continuazione di questi al potere non fosse dichiarazione sufficiente della loro solidarietà nell'approvare quell'atto e nel dichiararsene responsabili e tanto peggio per loro se avessero consentito a subire od ignorare una prepotenza del Presidente del Consiglio. Il Presidente del Consiglio enunciò la stranissima teoria che trattavasi di affare esclusivo fra lui e la Corona, in cui gl' altri Ministri non avevano ad ingerirsi. La Camera finì con l'approvare una mozione d'assenso al fatto compiuto.

\* § 677. — Egli è per questo assoluto bisogno della personale fiducia del Re nei suoi Ministri, che all'avvenimento d'un nuovo Principe al trono i ministri in carica rassegnano i loro uffici, sebbene si sentano ancora sostenuti dal favore delle Camere. E dove il nuovo Re non crede di doverli mutare, essi sono tenuti a ripetere a lui il proprio giuramento per poter continuare nella rispettiva carica.

Nel 27 marzo 1849, all'avvenimento di Vittorio Emanuele II, si dimise infatti il Ministero presieduto dal generale Chiodo, e il Re accolse le dimissioni, incaricando il generale De Launay della composizione del nuovo Gabinetto. Nel gennaio 1878 all'avvenimento del Re Umberto I, e nell'agosto 1900 all'avvenimento del Re Vittorio Emanuele III, i Ministri si dimisero del pari, ma nè l'una volta nè l'altra le dimissioni vennero accettate.

Si è fatta questione da taluni, se i Ministri abbiano a dimettersi prima o dopo del giuramento del nuovo Re, e

si è ottenuto che debbano farlo o ripeterlo dopo tale atto. Ma è un errore. Il Re acquista la pienezza dei suoi dritti ed uffici al momento stesso in cui ascende al trono; il giuramento ch'è tenuto a dare innanzi alla Camera, nulla aggiunge alle facoltà sue (§ 254), e non occorre quindi che i Ministri attendano a dimettersi ch'egli abbia giurato, o ripetano le dimissioni dopo tale atto.

\* § 678. — Passiamo ora al secondo caso: la perdita della fiducia della maggioranza parlamentare.

Questa perdita può derivare da scontento nella condotta dei Ministri quali consiglieri della Corona, o quali capi delle amministrazioni pubbliche, o quali guide e direttori dell'attività parlamentare; poichè di tutto ciò i Ministri sono responsabili alle Camere. Può verificarsi o per un provvedimento che a torto essi abbiano posto in essere, o per un provvedimento che a torto abbiano trascurato, o per il rifiuto loro di fare o di non fare qualche cosa che il Parlamento esclude o desidera: poichè sono essi responsabili dei consigli come dei silenzi, delle azioni come delle omissioni, dei fatti compiuti come degli intendimenti che pubblicamente dichiarano. Può infine dimostrarsi con mezzi diretti o indiretti: con l'approvazione d'una mozione di censura o di sfiducia o con rigetto d'una mozione di fiducia o di plauso; coll'approvazione di una qualsiasi proposta che il Governo abbia combattuta, o col rigetto d'una qualsiasi proposta che sia stata presentata o appoggiata o raccomandata dal Governo medesimo. Ma ben chiaro sarebbe il caso d'una maggioranza che muti avviso ed abbatta i Ministri, i suoi capi: più naturale è che l'antica maggioranza si sgretoli, e qualche gruppo di essa, coalizzandosi con l'antica opposizione, venga a costituire sopra altre basi la maggioranza numerica della Camera.

In tutti questi casi viene a risultare che la maggioranza del Parlamento non obbedisce più alla guida dei Ministri, che questi non posseggono più l'influenza necessaria a farsi seguire, che altri uomini in vece loro sono riusciti a mettersi alla testa della Camera, che si è quindi formata una

nuova maggioranza composta con altri elementi e però indirizzata ad altri criterii di Governo. Il Gabinetto, di fronte al nuovo fenomeno politico, è avvertito che non potrebbe quindi innanzi governare, senza trovare ostacoli insuperabili a tutte le sue proposte. Nulla di meccanico, si noti, in tutto ciò: nessuna legge in nessun paese prescrive o potrebbe prescrivere, che ogni voto contrario della Camera, debba valere senz'altro come dichiarazione di guerra al Gabinetto: invece è tutta questione di valutazione politica, e se il Gabinetto ha motivo di credere che il voto contrario costituisce un fenomeno isolato o fortuito, può pure, in certe condizioni, non preoccuparsene. Si ricordi la lettera che Robert Peel, Primo Ministro, dirigeva al Re d'Inghilterra il 29 marzo 1835: « dopo una sequela di voti contrarii, è un grave danno pubblico il permettere che la Camera si presenti al paese come libera da ogni controllo da parte dei Ministri responsabili, e sempre pronta ad usurpare, appunto pel difetto di tale sorveglianza, le funzioni del Governo; questo stato di cose può essere tollerato finchè siavi ragionevole fiducia di ristabilire il primitivo equilibrio, altrimenti si impone un rimedio pieno e sollecito ».

Scoppiato adunque un dissidio fra Camera e Ministero, non è possibile che non si avvisi ai mezzi adatti a rimuoverlo. Nè i Ministri potrebbero esimersene coll'abbandonare il programma fin allora sostenuto ed accettare invece quello preferito dalla maggioranza formatasi, perciocchè sarebbe come confessare che prima del voto essi appoggiarono proposte di cui non erano convinti, o che sieno disposti ad applicare concetti di cui non sono persuasi; mentre, per aversi piena sincerità e responsabilità è indispensabile che ciascuno operi secondo pensa, e per aversi qualche remora alla mobilità della Camera è indispensabile che i promotori della crisi conoscano che in caso di vittoria sono tenuti ad assumere col potere la responsabilità dei loro atti. Nè d'altra parte potrebbe esimersene il Capo dello Stato, senza ingolfarsi in un periodo di lotte fra Camera e Ministero, dimostrando di non tener calcolo dei voti solenni delle rappresentanze nazionali. In verità avemmo in Italia

un esempio opposto a questi concetti, quando nell'aprile 1881 il Gabinetto Cairolì, battuto alla Camera, le si ripresentò tal quale, dopo un semblante di crisi; ma è pur vero che la Camera non volle associarsi alla proposta mozione di biasimo, e contraddicendo il voto di ventitrè giorni prima, gli restituì la sua fiducia, la quale per altro non impedì una nuova crisi dopo solo 14 giorni. Ora, per sistabilire il tentato equilibrio fra Legislativo ed Esecutivo, due vie si presentano al Capo dello Stato: o lo scioglimento della Camera ossia l'appello al popolo per averne il supremo e definitivo giudizio sulla controversia, se il Re stima più conveniente di conservare i Ministri; o il mutamento dei Ministri, se stima più conveniente d'appagare le nuove tendenze della Camera. Solo le circostanze politiche possono decidere di volta in volta la scelta: chè, se si dovesse ricorrere sempre alla dissoluzione del Parlamento, s'instaurerebbe sott'altra forma un nuovo potere personale del Principe, giacchè il Parlamento rifuggirebbe dall'esercitare un rigido sindacato per il naturale desiderio dei deputati di non mettere in forse il proprio seggio e pei mille mezzi indiretti che nei paesi ad accentramento burocratico ogni Governo possiede per influire sull'esito delle elezioni. Se invece ogni voto contrario dovesse addurre sempre il mutamento dei Ministri, non si avrebbe più alcuna remora alle crisi, e le assemblee ne susciterebbero di continuo per motivi egoistici e senza tener calcolo della possibile condanna della coscienza pubblica. Spetta invece al Re di decidersi fra quelle due vie: ed egli in genere terrà l'occhio fisso ai mutevoli orientamenti della Camera, ma saprà a tempo e a luogo regularsi anche sull'orientamento dell'opinione pubblica fuori di quella; non essendo il Re costituzionale un automa, sibbene una volontà libera, quantunque non mai responsabile.

Un Ministero che abbia perduta la fiducia della maggioranza, se ha ragion di credere che nondimeno conserva ancora quella del Re, può sempre chiedere sotto la propria responsabilità lo scioglimento della Camera, ossia l'appello al popolo contro il giudizio pronunziato a suo carico dalla

Camera medesima. Ma, d'altra parte, il Re è sempre libero di non aderire, ove reputi che le circostanze vi si oppongano.

Allo scioglimento si ricorrerà se le precedenti elezioni generali ebbero luogo in epoca non troppo prossima — se il dissidio fra l'assemblea e il Gabinetto è insorto sopra una quistione non agitata nelle precedenti elezioni, e abbastanza grave per essere sottoposta al diretto giudizio del popolo — se il Gabinetto battuto è relativamente fresco al potere e non ancora consunto o sdrucito da ripetute tempeste — se vi è ragionevole motivo per credere che il paese inclini piuttosto a correggere il Ministero che incoraggiare la nuova tendenza del Parlamento — se furono già sperimentate modificazioni nello stesso Ministero senza riescire a rafforzarlo — se la Camera appare tanto frazionata in gruppi rivali, da far temere che un nuovo mutamento di Ministri non approderebbe alla costituzione di una durevole maggioranza.

La nuova Camera, eletta appunto per decidere se quella che fu disciolta aveva interpretato con esattezza il sentimento pubblico rispetto ai Ministri pronunzia sovraneamente in nome del popolo. Se risulta composta in maggioranza d'amici del Gabinetto questo rimane al potere; perocchè l'equilibrio si è ristabilito, ed esso può riprendere la certezza d'essere appoggiato dal Parlamento in tutta la sua opera, in tutte le sue richieste. Se invece risulta composta in maggioranza di avversarii, si rende chiaro che la prova è riuscita a danno del Gabinetto, e questo deve dimettersi immantinentemente, perocchè il popolo ha parlato e sarebbe inutile ogni ulteriore tentativo di riconciliarsi il perduto favore del Parlamento. Anzi, una giusta consuetudine già molto visibile per ripetute affermazioni in Belgio ed in Inghilterra, vuole che il Gabinetto battuto nelle elezioni si ritiri appena conosciuto l'esito del voto popolare, senza nemmeno tentare lo esperimento degli umori della nuova Camera. Questo punto è infatti da mettere in luce pienissima: lo scioglimento è appello al corpo elettorale, a cui spetta dire l'ultima parola nelle vie giuridiche, onde il suo

risponso è definitivo e non suscettibile d'ulteriore appello. Ciò noi già vedemmo, e notammo anche come lo scioglimento non può servire come una minaccia o uno spauracchio per piegare i deputati incerti — che una volta deliberato deve essere tradotto in atto senza indugio — che sarebbero faziose le assemblee le quali volessero impedirlo (§§ 186 a 188).

Per contro se il Ministero battuto alla Camera non reputa di poter chiedere o non ottiene dal Re lo scioglimento dell'assemblea, deve allora adottare l'altro mezzo di ristabilire l'equilibrio, cioè la propria dimissione.

La quale non può che essere collettiva: perocchè il Gabinetto sorge come una unità, e può vivere e mantenersi al potere soltanto quale comitato sempre unanime che incarna il programma e le tendenze della maggioranza. Tutti i Ministri decidono sempre d'accordo ogni misura di governo, ciascun ministro nel proprio ramo non fa che spiegare od applicare il comune programma; quindi ogni voto contrario della Camera, sia che colpisca un Ministro singolo, si risolve sempre in una dichiarazione che investe tutti insieme i Ministri.

\* § 679. — Dalle cose fin qui dette, appare che lo scioglimento della Camera e le dimissioni del Gabinetto sono due soluzioni alternative, da sperimentare separatamente secondo che le circostanze consigli, l'una o l'altra. Cumularle, sarebbe scorretto e pericoloso, giacchè, licenziando i Ministri voluti dalla maggioranza e licenziando insieme la maggioranza stessa, sarebbe non già sanare un dissidio, ma aprirlo o inasprirlo. Si avrebbe, infatti, non un mutamento d'uomini rimanendo sempre sulla base della maggioranza parlamentare, come nel caso nostro del 1864 — non un mutamento d'uomini e di programmi in armonia al mutato indirizzo della Camera ma un mutamento di programma politico, voluto dal Re contro la Camera. Ed ove il popolo rimandasse la stessa maggioranza scacciata, il colpito non sarebbe soltanto il Gabinetto, ma il Re, che avea provato a imporre una politica propria. Non

si nega che in eccezionali circostanze quest'atto arditissimo potrebbe chiarirsi come un felice provvedimento politico: ma richiedendo esso un intuito non comune delle vere condizioni dello spirito pubblico, e portando seco rischio grave ed estremo è naturale che il capo dello Stato non sia tratto a ricorrervi agevolmente, e che, dov'egli vi ricorra, susciti per ciò solo una agitazione e una crisi d'incalcolabili conseguenze. Se in Inghilterra il pericoloso esperimento fu tentato nel 1784, nel 1807 e da ultimo nel 1834, ciò avvenne in tempi in cui il regime parlamentare non si era ancora affermato in tutto il suo fiore, e quando il corpo elettorale ristrettissimo non faceva ancora tutt'uno con l'opinione pubblica: del resto, l'effetto infelicissimo dell'ultimo esperimento nel 1834, assicura ch'esso non sarà più per rinnovarsi in Inghilterra.

\* § 680. — Ed ora è necessario d'esaminare brevemente i rapporti fra il Gabinetto e il Senato.

Noi abbiamo veduto che il bisogno dell'appoggio del Parlamento non è per i Ministri una condizione giuridica, ma *politica*; e che per ragioni di *fatto* questo appoggio del Parlamento si traduce e riduce nel solo appoggio del partito ch'è maggioranza nella Camera. Per quanto il Senato sia corpo politico anch'esso e pesi certamente nella bilancia, un Ministero che sia battuto nella Camera vitalizia non cade nella *necessità* di ritirarsi. Infatti, un dissidio fra Gabinetto e Senato costituisce veramente un dissidio fra le due Camere, l'una delle quali appoggia il Gabinetto e l'altra lo oppugna, e quindi sino a che i Ministri posseggono la fiducia della Camera elettiva, sono in condizioni da non preoccuparsi menomamente dell'ostilità dell'altra assemblea. Battuti in Senato, essi si procureranno con tutta facilità una conferma di fiducia nella Camera più forte; ed allora, o il Senato cederà riconoscendo di non poter lottare con quest'ultima, o, se trattasi di qualche proposta da far passare, il Gabinetto provvederà con una *infernata* capace di rendergli favorevole la maggioranza senatoria (§ 340). Nella peggiore ipotesi *scioglierà* la Camera, chia-

mando a giudice il corpo elettorale. Così nel dicembre 1852, avendo il Senato respinto il primo e fondamentale articolo del progetto di legge sul matrimonio civile, Cavour non si mosse, limitandosi ad abbandonare l'immatura proposta; — nel 1853, avendo il Senato respinto il progetto di legge sulla Banca Nazionale, lo stesso Cavour non si dimise, ma sciolse la Camera; — nel 1874, nel 1877 e nel 1878, avendo il Senato respinto un progetto di maggiori spese militari, uno sugli abusi dei ministri del culto, uno sull'abolizione della tassa del macinato, il Gabinetto restò sempre al suo posto, senz'altro.

Vero è che non mancano all'estero alcuni casi di Ministeri costretti a dimettersi per un voto del Senato: così in Francia i Gabinetti Defaure nel 1876, e Bourgeois nel 1896, mentre non poche volte anche posteriormente altri Ministeri posero in Senato la questione di fiducia. Ma chi guardi le cose a fondo, si persuade che in cotesti casi non è il voto del Senato quello che abbatte i Ministri, sibbene è la debolezza che già prima di quel voto li ha colpiti di fronte alla Camera; in guisa che avendo già perduta la solidità nell'assemblea popolare, basta un altro fatto qualunque per dar loro il tracollo. In conclusione, la resistenza o la caduta dei Gabinetti è quistione che dipende da innumerevoli circostanze di fatto: ora, una di tali circostanze, può certamente essere anche l'ostilità palese del Senato, quando però l'altra Camera non sia decisa a neutralizzarne gli effetti.

\* § 681. — Oltre il caso delle dimissioni imposte dal Re e di quello delle dimissioni rese necessarie da un voto della Camera, vi può essere un terzo caso di ritiro dal Gabinetto: quand'esso spontaneamente reputi di doversi disciogliere. I motivi di queste crisi spontanee possono essere varii, e per gradi molteplici si estendono da un altissimo sentimento di lealtà verso la Corona, a imprescindibili necessità di fatto, ed a riprovevoli calcoli di parte.

Quando le circostanze inducono il bisogno di un grave provvedimento, il quale implichi una direzione nuova nel-

l'orientamento politico del Governo, il Gabinetto può sentire la convenienza di lasciar libera la Corona, affinchè si circondi, se crede, d'uomini nuovi; ed allora, pur non avendo motivo di dubitare d'aver perduto la fiducia del Re o quella della Camera, offre al Re le sue dimissioni, salvo a lui di non accettarle. Due precedenti di questo genere abbiamo nella nostra storia costituzionale. Il primo è del 1855. Il Gabinetto presieduto da Cavour aveva proposto un progetto di legge per la soppressione di alcune corporazioni ecclesiastiche, togliendo dal bilancio la somma necessaria a pagare le corrispondenti congrue; già approvato dalla Camera questo progetto discutevasi in Senato, allorchè il senatore monsignor Calabiano a nome dell'episcopato piemontese e coll'autorizzazione della Santa Sede, propose invece di offrire al Governo la somma ora detta, in guisa da togliere in gran parte la necessità della nuova legge. Di fronte all'inaspettata proposta, Cavour chiese al Senato che si sospendesse la discussione, e nel giorno seguente annunciò che la proposta medesima attestando le conciliative intenzioni dell'episcopato piemontese, richiedeva nuove trattative con la Santa Sede; e che il Ministero pur non essendo alieno dagli accordi non poteva assumerne la responsabilità per la qual cosa erasi dimesso. In altri termini, il Gabinetto si trovò in dovere di mettere in libertà la Corona, onde avvisasse a quel che meglio si conveniva in così nuova situazione politica. La crisi fu grave e laboriosa, ma finì con l'incarico allo stesso Cavour, il quale ritornò rafforzato a presiedere un nuovo Ministero.

L'altro caso si ebbe nel 1866. Alla vigilia della guerra con l'Austria, quest'ultima, per stornare l'alleanza nostra con la Prussia, offrì di cedere la Venezia per mezzo della Francia (come poi avvenne dopo la guerra): ma il Gabinetto, presieduto da Lamarmora stimò di rinunciare per serbar fede all'alleanza, però si tenne in obbligo di offrire al Re la propria dimissione, ond'esso fosse in libertà di adottare la politica che più gli sembrasse opportuna. Ed anche questa volta il Re confermò in carica il Gabinetto.

Le crisi di questo genere possono poi aver luogo per

morte d'un Ministro, e specialmente per morte o ritiro del Presidente del Consiglio. Se al ritiro del Presidente Alfieri nel 1848 non avvenne altro cambio che quello del Presidente medesimo, il successivo svilupparsi del Governo di Gabinetto, caratterizzato dalla perfetta armonia dei Ministri sotto il capo che dà ad essi il soffio animatore, ha posto in piena luce che, cessando il Presidente, l'intera compagine si sfascia; e così avvenne al 1861 per la morte di Cavour, al 1887 per quella di Depretis, al 1866 pel ritiro di Lamarmora che preferì seguire il Re alla guerra.

Altra causa può essere lo scoppio d'insanabile dissidio politico fra gli stessi Ministri. È nell'usanza del Governo di Gabinetto che questo debba procedere costantemente d'accordo nella propria azione. I Ministri giungono al potere con un comune programma e in frequenti Consigli ne discutono fra loro i particolari per adattarli alle varie circostanze che si presentano. Non è certo esclusa fra loro la libera discussione per arrivare ad un'intesa comune, ma questa si deve sempre raggiungere, in maniera che di fronte al Re, alla Camera, al pubblico, le loro deliberazioni appaiano concordi ed unanimi. Se dunque pel sopravvenire di gravi questioni si appalesa che l'accordo è rotto fra i Ministri e l'unanimità non può più continuare, occorre necessariamente che l'equilibrio interno venga ristabilito con opportuni mutamenti di persona. O la dissidenza viene da uno o da due Ministri, ed allora i dissidenti soli si dimettono e si ha una crisi parziale; ovvero la dissidenza è più larga, od anche, limitata pel numero, si appalesa grave per la posizione parlamentare dei dissidenti, ed allora tutto il Gabinetto vedesi consigliato a dimettersi, e si ha una crisi totale. Nel primo caso, il Re sostituisce i dimissionari con altri uomini che accettano il modo di vedere dei Ministri rimasti in carica; nel secondo, addiviene alla scelta di un altro Gabinetto, per lo più incaricando della composizione di esso, del *rimpasto ministeriale*, lo stesso Presidente dimissionario.

Ma vi possono essere anche altri casi non sempre ugualmente corretti o necessari. Il desiderio di rafforzare il Ga-

binetto in previsione di prossime battaglie alla Camera o di metterlo in corrispondenza di nuovi accordi intervenuti con capigruppo anteriormente avversi, quello di evitare un palese voto contrario sopra una questione che a ragione o a torto non si vuole far compromettere, perfino quello di impedire che un voto formale discopra l'avvenuto disgregamento del partito in maggioranza e gli tolga il potere a beneficio degli avversarii, hanno spesse volte consigliato il Presidente ad offrire la dimissione dell'intero Gabinetto: nè mancarono esempi di dimissioni collettive anche in seguito a voti favorevoli del Parlamento, sotto colore che la maggioranza non fosse bastevole ad assicurare una forte esistenza al Gabinetto. Ma queste crisi dovrebbero evitarsi, perchè altamente biasimevoli. Infatti esse pongono la Corona in una condizione difficile, mancandole un chiaro voto della Camera il quale valga a designare chi abbia ad essere il successore del Presidente dimissionario; e quindi la obbligano il più delle volte a riconfermare il Presidente stesso, nell'atto in cui egli dichiarasi impotente a continuare nell'ufficio — a menò che la Corona non abbia la fermezza di ricusare le dimissioni ed esigere che il Gabinetto si presenti prima all'assemblea, per avere da questa una esplicita indicazione sul da farsi, come avvenne in marzo 1887 e marzo 1902 dopochè alla dimissione del Gabinetto Depretis tennero dietro infruttuosi tentativi per costituirne un altro. Quando poi sono parziali, queste crisi di comodo annullano il concetto della responsabilità collettiva dei Ministri; i quali, sorti insieme per una determinata soluzione politica, debbono tutti insieme ritirarsi allorchè la situazione viene a cambiare. In ogni caso: non danno al paese la ragione dei mutamenti, o glieli fanno apparire come accomodamenti di convenienza egoistica delle persone e dei partiti; mentre poi il Presidente del Consiglio viene a sostituirsi virtualmente al capo irresponsabile dello Stato, assumendo la parvenza d'un Gran Visir che muta e rimuta i suoi agenti mentre egli solo rimane saldo anche a costo di trasformare di continuo i suoi criterii e modi d'azione. Ma pur troppo, se tale dovreb'essere la teoria,

è ben diversa la pratica nostra da alcuni decenni a questa parte; del che va accagionata la trasformazione verificatasi nei partiti parlamentari, che si son ridotti a gruppi personali, per l'insufficiente controllo esercitato sovr'essi dalla coscienza pubblica.

Tutti questi casi noi troviamo avvenuti nelle nostre crisi di Gabinetto dalla promulgazione dello Statuto al maggio 1906. Sui 55 Ministeri di questo periodo (§ 674), soli 15 caddero in seguito a voto della Camera o intorno a questioni di fiducia, od anche (due volte) per l'avvenuta elezione di candidati avversi alla Presidenza della Camera medesima: e furono i Gabinetti Balbo e Perrone nel 1848, Lamarmora nel 1865, Menabrea nel 1868 e due volte nel 1869, Lanza nel 1873, Minghetti nel 1876, Depretis e poscia Cairoli nel 1878, Crispi nel 1891, Rudinì nel 1892 e nel 1897, Saracco nel 1901, Fortis nel 1906.

Vi furono poi due morti del Presidente (Cavour e Depretis), un mutamento in occasione dell'avvenimento d'un nuovo Re (Chiodo), una destituzione regia (Minghetti nel 1864), un ritiro del Presidente per passaggio ad altre funzioni come imponeva il momento critico (Lamarmora nel 1866). Si giunge così al numero di 20 crisi, chiaramente determinate e giustificate. Le altre 35 furono cagionate variamente da dissidii interni, dalla persuasione di non avere più a contare sull'appoggio della Corona o della Camera o dell'opinione pubblica, dal desiderio del Presidente di procedere ad un rimpasto per escludere i deboli e rafforzarsi al potere. Rattazzi nel 1862 e Giolitti nel 1893 si dimisero per evitare una solenne e sicura condanna del Parlamento; Cairoli nel 1881, Crispi nel 1889, Rudinì nel 1898 e Pelloux nel 1899, per evitare che l'assemblea compromettesse col suo voto gravi interessi politici, ed il primo non si trattene dall'aggiungere: « per impedire che nell'imminente votazione si manifestasse la mutazione dell'antica maggioranza sì da farle perdere il diritto di conservarsi al potere »; lo stesso Giolitti si dimise nel 1905 per ragioni di salute.

\* § **682.** — Il Re può dunque, o provocare la dimissione del Gabinetto ovvero riceverla da questo, sia dietro un voto della Camera, sia anche dietro un voto del Senato, sia per spontanea valutazione di nuove necessità, sia per ragione d'interni dissidii. In tutti questi casi, egli deve provvedere alla nomina d'un nuovo Gabinetto.

Raramente però il Re dichiara subito la propria accettazione chiudendosi la via ad una eventuale riconferma dei ministri dimissionarî; e questo egli fa solo nei casi gravissimi, quando importa far notare al paese che la mancanza della fiducia regia sopraggiunge a suggellare il giudizio che lo stesso Gabinetto riconosce di meritarsi; così nel marzo 1896 alla dimissione dell'ultimo Ministero Crispi. In genere, il Re si riserva di deliberare, ossia dichiara aperta la crisi; rimettendo la definitiva accettazione delle dimissioni al giorno in cui potrà formalmente nominare i nuovi Ministri. In ogni caso, i Ministri dimissionarî continuano a rimanere al potere, perciocchè non può immaginarsi un solo istante di discontinuità nell'esistenza di un Gabinetto responsabile; ma è chiaro, che non avendo più essi la fiducia e l'appoggio morale ch'è sostrato alla loro azione libera, in quest'ultimi giorni debbono limitarsi al semplice mantenimento dell'ordine ad al solo disbrigo degli affari d'amministrazione corrente. Da tutto ciò che non s'imponga per urgenza intrinseca e che impegni responsabilità politica, essi debbono accuratamente astenersi.

Ove le Camere sieno aperte, è corretta usanza che i Ministri annunziino di aver rassegnate le dimissioni, acciocchè il Parlamento sappia che non ha più innanzi a sè un Gabinetto politicamente responsabile. Quindi le Camere si asterranno anch'esse da discussioni politiche, alle quali i ministri non potrebbero partecipare, e si limiteranno alla semplice discussione ed approvazione di atti amministrativi. Più d'ordinario, all'annunzio della crisi le Camere si aggiornano, anche per non intralciare con la loro, presenza direttamente o indirettamente, la prerogativa regia di nominare i Ministri.

\* § 683. — Per la composizione del nuovo Gabinetto bisogna distinguere se la crisi fu parlamentare o se fu extraparlamentare.

Nel caso che le dimissioni vennero imposte dal Re, manca una indicazione diretta della Camera, e si presume quindi, che in questa continui la stessa maggioranza. Il Re allora, dovendo desiderare e procurare sempre di tenersi d'accordo con quest'ultima, chiama a sè un altro dei capi della maggioranza medesima, e lo invita di formare un nuovo Gabinetto. Per la stessa ragione, quando la caduta del Gabinetto ebbe luogo per morte o ritiro del Presidente, il Re incaricò qualcuno dei Ministri cessanti; e quando le dimissioni vennero offerte per motivi di interni dissidi, il Re suole incaricare della formazione del nuovo Gabinetto il capo stesso di quello dimissionario, che è pure capo della maggioranza parlamentare.

Nel caso invece che le dimissioni furono conseguenza di un voto della Camera, si ha palesemente la dichiarazione che in quest'ultima s'è formata una maggioranza nuova, avente proprî capi che la guidano e sono riusciti a raccogliarla, a disciplinarla, e farle raggiungere la vittoria. Il Re allora chiama il personaggio designato come proprio capo della nuova maggioranza, e lo incarica di formare il Gabinetto; ma è chiaro, che se i capi sono più, come avviene necessariamente nelle coalizioni di più gruppi anteriormente separati, il Re ha maggiore latitudine di scelta, e può quindi decidere quale dei capi abbia a chiamare. Nè si esclude che talvolta ne chiami due insieme, o chiamandone uno gli ponga per condizione di associarsi altri nominativamente indicati. Così nel 1848, chiamando il Balbo gli pose per condizione di associarsi Pareto, e più tardi chiamando il Revel volle si associasse Gioberti, onde non essendosi ciò potuto fare, Revel dovette abbandonare l'incarico; nel 1869 affidò l'incarico al Lanza insieme col Sella. Colui che è prescelto dal Re ha l'obbligo morale di non ricusarsi, perciocchè non è lecito muovere guerra ad un Ministero ed abatterlo, quando non si è pronti e disposti ad accettare, con la responsabilità del potere, quella d'aver provocato una crisi.

Dal fatto che il voto contrario ha luogo nella Camera elettiva e che nel ricomporre il Gabinetto devesi aver riguardo agli uomini che son capaci di guidare la maggioranza della Camera medesima, segue (come circostanza meramente di *fatto*) che l'individuo invitato dal Re deve essere deputato. Ma naturalmente non si può escludere che in circostanze critiche il Re si rivolga a persone appartenenti all'altra Camera, quasi invocando un raccoglimento o una tregua: e noi sui 55 Presidenti del Consiglio ne avemmo 6 senatori, ossia Alfieri, Chiodo, De Launay, in Piemonte, e nel Regno d'Italia Menabrea, Pelloux e Saracco. Che se il Re chiamasse un uomo affatto estraneo al Parlamento, la scelta, pur essendo giuridicamente inattaccabile, politicamente suonerebbe deliberazione di procedere innanzi indipendentemente dalla Camera, inaugurazione d'un periodo patologico nei rapporti fra Legislativo ed Esecutivo. In regime parlamentare, il Gabinetto suole essere parlamentare, o manca al suo scopo: i Gabinetti *extraparlamentari*, i Gabinetti *amministrativi*, i Gabinetti *d'affari* costituiscono deviazioni straordinarie che solo la coscienza pubblica può assolvere giudicando dai loro effetti. Per le stesse considerazioni, dovendo il Governo essere essenzialmente *civile*, non è cosa ordinaria il mettersi alla testa un generale, salvo circostanze peculiarissime. In Inghilterra si ebbe il caso di Lord Wellington; presso di noi abbiamo avuto a Presidenti del Consiglio i generali Perrone, Chiodo, De Launay, Lamarmora, Menabrea e Pelloux.

L'incarico di formare il nuovo Gabinetto può essere rinunciato, come accadde presso di noi parecchie volte, e può anche essere revocato dal Re; il quale allora lo conferisce ad un altro personaggio.

È corretta consuetudine, che dell'incarico si dia sollecita notizia al Parlamento, se trovasi aperto: la quale comunicazione fu nel giugno 1855 pretesa dalla Camera Subalpina, avendo l'opposizione dichiarato di astenersi dal partecipare ai voti fino a che non fosse notificato il nome del prescelto.

Colui che ha ricevuto l'incarico di formare il nuovo Gabinetto, essendo scelto direttamente dal Capo dello Stato, s'intende che sarà il Presidente del Gabinetto medesimo. Nondimeno può citarsi qualche caso in cui il prescelto abbia ceduto ad altri il massimo ufficio; come avvenne nel 1896 pel generale Ricotti, il quale ebbe dalla Corona l'incarico, ma propose a Presidente l'on. Di Rudinì.

Ricevuto l'incarico, il nuovo Presidente si pone all'opera abboccandosi coi personaggi più indicati dalla situazione, e scegliendo i propri colleghi. Il maggior nerbo dei medesimi viene preso normalmente nella maggioranza della Camera elettiva; ma poichè importa non trascurare il Senato, anzi conciliarselo, è conveniente (§ 680) scegliere alcuni Ministri anche fra i senatori, e cioè in quel gruppo del Senato (maggioranza o minoranza) ch'è in armonia d'idee con la maggioranza della Camera. Quanti abbiano ad essere i Ministri senatori, non è possibile stabilire, dipendendo ciò dalle circostanze politiche del momento; nè per lo stesso motivo è possibile stabilire a quali rami d'amministrazione i senatori debbano essere preposti, anzi è bene che su tali punti siavi assoluta libertà per non intralciare la prerogativa regia di nomina dei Ministri nè le convenienze politiche del personaggio incaricato della composizione; generalmente parlando, si procura che non sieno senatori, col Presidente del Consiglio, i Ministri dell'interno e delle finanze, perchè si vuole che tali uffici sieno in mano di persone direttamente penetrate dello spirito aleggiante nella Camera elettiva.

Mentre dura la crisi, ossia l'opera per la composizione del nuovo Gabinetto, abbiamo veduto che il Gabinetto cessante non può che attendere alle sole necessità d'ordine dell'amministrazione pubblica (§ 682). Se però nascesse una grave quistione politica, non dilazionabile, essa dovrebbe venir presa d'accordo con colui che è incaricato della ricomposizione, e che virtualmente, benchè non ancora ufficialmente ha assunto la responsabilità del Governo. Così, nell'agosto 1848, dimessosi il Gabinetto Casati, il Revel, che ebbe l'incarico, si assunse la terribile responsabilità d'accettare

la mediazione anglo-francese tra il Piemonte e l'Austria, a nome di un Gabinetto che non ancora esisteva, e che poi non venne alla luce, facendo invece luogo al Ministero Alfieri.

Esaurite le pratiche, viene presentato al Re l'elenco dei nuovi Ministri; ed il Re naturalmente è affatto libero d'obiettare, così in ordine alle persone come in ordine alla distribuzione dei portafogli. Infine, quando il Re accetta la lista presentatagli, firma un decreto con cui accetta ufficialmente le dimissioni del Gabinetto cessato e al tempo stesso nomina il nuovo Presidente del Consiglio. Indi firma gli altri decreti con cui nomina i nuovi Ministri. Il primo dei detti decreti è controfirmato dal Presidente del Consiglio dimissionario o da un altro qualunque dei Ministri dimissionarî; i quali a ciò non potrebbero rifiutarsi, senza venir meno al proprio debito di lealtà verso la Corona, di cui è prerogativa statutaria la nomina dei Ministri. Ma, poichè la responsabilità sostanziale dell'atto grava senza alcun dubbio sul Presidente nuovo, il quale acconsente a prendere il posto dell'altro, dove i predecessori si ricasassero; il nuovo Presidente controfirmerebbe da sè il proprio decreto di nomina. Ciò è stabilito per legge in Grecia, è avvenuto per necessità in Olanda nel 1863, e sembra che ve ne sieno stati esempî anche presso di noi. Certo, ne abbiamo esempî nel caso degli *interim* assunti dal Presidente del Consiglio (§ 700).

I decreti degli altri Ministri sono controfirmati dal nuovo Presidente del Consiglio.

Questi decreti sono spediti in copia agli interessati, ma non vengono pubblicati nella Raccolta: la *Gazzetta Ufficiale* dà semplicemente annunzio del ritiro degli uni e della nomina degli altri.

I Ministri, appena nominati, prestano giuramento nelle mani del Re; indi prendono possesso del loro rispettivo dicastero. Trascorso poi qualche giorno, per concretare il comune programma, si riconvocano le Camere, i Ministri si presentano successivamente all'una ed all'altra e il Presidente del Consiglio in entrambe annunzia le nomine e dichiara brevemente gli intendimenti del nuovo Gabinetto.

\* § **684.** — Sopra tutto l'andamento delle crisi ministeriali, come sopra la loro soluzione, il Parlamento ha un innegabile diritto di sindacato: perciocchè tutto il regime costituzionale parlamentare si svolge fra questi due termini, che il Re nel compimento di ogni suo atto è guidato dall'avviso dei Ministri, e nella scelta e conservazione dei Ministri è guidato dall'avviso della Camera.

Si è voluto descrivere un limite a questa ingerenza. Si è detto: come il Re non può giuridicamente opporsi ad un voto delle Camere, se non dopo che esso sia emesso, cioè negando la sanzione ai progetti di legge, così nella scelta dei Ministri è il Re che agisce nominandoli, e il Parlamento può solo opporsi dopo, col non sostenere gli uomini prescelti. Ovunque cada la scelta della Corona, le nomine dei Ministri sono sempre legali e incontrollabili: il conflitto non può che sorgere dopo. E Pitt, nel 1784, sostenne che non possono le Camere opporsi alla scelta della Corona senza dichiarare un concreto motivo di scontento, e senza prima attendere i Ministri alla prova. Ma lo sviluppo costituzionale ha mostrato la tenuità di queste opinioni. Il Parlamento ha facoltà preventiva di consiglio alla Corona, potestà repressiva sui Ministri, e la fiducia o sfiducia è questione di opinamento, che ammette infiniti gradi. Bene oprano i Parlamenti aggiornandosi durante la crisi, per non intralciare la prerogativa regia di scelta dei nuovi Ministri; se però non si aggiornano, e specialmente se la crisi è scoppiata senza voto del Parlamento, esse esercitano un delicato ma indiscutibile diritto, esprimendo avviso in proposito, anzi rendono un servizio alla Corona, dimostrandole il proprio sentire. Ed è costume omai assodato, che alla esposizione del programma del nuovo Ministero ed all'annuncio dell'avvenuta sostituzione di qualche Ministro a qualche altro, le Camere ne chiedano conto al Gabinetto per mezzo di apposite interpellenze, perciocchè in regime parlamentare nessuna crisi deve potersi aprire e risolvere se non per ragioni che si possano comunicare alle Camere e valutare da esse.

### \* Numero e funzioni dei Ministri.

\* § 685. — Il numero dei Ministri dipende dal numero dei Ministeri, ossia dai grandi rami in cui dividesi organicamente l'attività dello Stato concretata nell'Amministrazione. Perciocchè tutto il vasto organismo di quest'ultima dev'essere costituito in guisa, che nessun pubblico servizio rimanga isolato e indipendente da un capo supremo, da un Ministro responsabile, il quale ne abbia la direzione e la rappresentanza di fronte al Re ed alle Camere. Conviene tuttavia distinguere due maniere di dipendenza dei pubblici servizi dai Ministri, e perciò di direzione e rappresentanza dei Ministri stessi verso le Amministrazioni dipendenti. Vi ha servizî che non rientrano nella funzione esecutiva, quali sono la giustizia ordinaria, la giustizia amministrativa, i Collegi consultivi o deliberanti in genere e per questi il rispettivo Ministro non ha che ingerenza e responsabilità puramente formale: non può ordinare, e quindi non può essere chiamato a rispondere, se non dell'andamento estrinseco, non mai sul contenuto intrinseco degli atti che quei corpi mettono in essere nell'esercizio delle proprie funzioni. Vi ha poi altri servizî i quali rientrano nella funzione esecutiva, operante, di governo; e per questi i Ministri rispettivi hanno piena potestà di indirizzare, modificare, correggere e quindi anche responsabilità intrinseca degli atti che quelli pongono in essere.

Logicamente, la pubblica amministrazione si ripartisce in cinque grandi rami: uno per le cose interne dello Stato, uno pei rapporti con l'estero, un terzo per la giustizia un altro per la difesa terrestre e marittima, l'ultimo per la finanza necessaria a raccogliere i mezzi economici che permettono di raggiungere tutti i varii scopi dello Stato. Per conseguenza, i Ministeri dovrebbero essere cinque, come fu in Prussia pel famoso riordinamento di Stein nel 1808. Tuttavia la diversa ampiezza degli Stati e degli scopi che questi si propongono, accresce in vario modo il numero dei

Ministeri, sdoppiandone alcuni e in ispecie il primo di quelli or ora indicati.

Al momento della pubblicazione dello Statuto, la monarchia piemontese aveva sette Ministeri, come vedesi dalle firme apposte in calce allo Statuto medesimo: ed erano quelli per l'interno, la grazia e giustizia, le finanze, i lavori pubblici con l'agricoltura, industria e commercio, gli affari esteri, la guerra e marina, e l'istruzione pubblica.

Successivamente alla promulgazione dello Statuto, il decreto reale 22 agosto 1848 istituiva come Ministero autonomo quello dell'agricoltura, industria e commercio; ma un altro decreto del 26 febbraio 1852 lo sopprimeva, indi un decreto del 5 luglio 1860, n. 4392, lo richiamava di nuovo in vita, un decreto del 26 dicembre 1877, n. 4220, lo sopprimeva nuovamente; infine una legge del 30 giugno 1878, n. 4449, lo ristabiliva in guisa definitiva.

Un decreto delli 11 ottobre 1850 distaccava il servizio della marina dal Ministero della guerra aggregandolo al Ministero dell'agricoltura; l'altro del 26 febbraio 1852 sopprimendo quest'ultimo dicastero, ricondusse la marineria al Ministero della guerra; la legge 18 marzo 1860 costituì da ultimo la marina in Ministero separato.

Il regio decreto del 26 dicembre 1877, n. 4219, istituiva un Ministero del Tesoro, distaccandone i servizi da quello delle Finanze.

Finalmente il regio decreto 10 marzo 1889, n. 5973, istituiva il Ministero delle poste e dei telegrafi, distaccandone i servizi da quello dei lavori pubblici.

Noi quindi abbiamo oggi undici Ministeri; nè il numero sembrerà eccessivo, quando si pensi all'accentramento del nostro sistema politico e quindi alla necessità che ciascun Ministro abbia affidata una sfera non più estesa di quello ch'egli può realmente sorvegliare; quando si pensi al bisogno di procurare sufficiente base parlamentare ai Gabinetti, ed anche alla necessità politica di far risultare rappresentate in esso le diverse regioni del Regno. L'Inghilterra, con una Amministrazione di gran lunga meno inframmettente ed accentrata della nostra, ha fino a 18 membri nel suo Gabinetto.

Agli 11 Ministeri devesi aggiungere poi un ufficio di segreteria della Presidenza del Consiglio, istituito col regio decreto 4 settembre 1887, n. 4936.

L'Amministrazione della Real Casa, come si disse al § 242, ha bensì alla testa un « Ministro » ma questi non è membro del Gabinetto, non è politicamente responsabile innanzi alle Camere, e quindi non rientra nella presente trattazione.

\* § 686. — Come risulta dalle notizie or ora riferite, i Ministeri sono stati istituiti in Italia più sovente per decreto reale anzichè per legge: ma la quistione, a chi appartenga tale competenza, fu oggetto di dispute nella nostra Camera più volte: nel 28 gennaio 1862, nell' 11 gennaio 1869 e in ispecie nel maggio e giugno 1878. E quantunque oggi — dopo la legge del 1904 di cui diremo — non si possa più fare questione su ciò, tuttavia vale la pena di accennare alle dispute passate.

Sostenevano gli uni, che la divisione e il raggruppamento dei pubblici servizi in un maggiore o minor numero di Ministeri, era cosa lasciata al giudizio dell'Esecutivo responsabile. A sensi dell'articolo 65, il Re era pienamente libero nella nomina e nella revoca dei suoi ministri, e di questi lo Statuto non fissava il numero, nè tale fissazione attribuiva al Legislativo: subentra perciò il concetto generale della divisione dei poteri, per cui ciascuno dev'essere nella propria sfera indipendente ed autonomo. Spettava in conclusione al decreto regio la creazione e la soppressione dei Ministeri, salva semplicemente al Legislativo la potestà di negare o concedere le somme a ciò necessarie, ed a ciascuna Camera di sindacare politicamente l'uso che l'Esecutivo fa di questo suo dritto.

Sostenevano però gli altri, e con assai miglior fondamento, che non fosse questa competenza dell'esecutivo, ma bensì della legge. Il principio della divisione dei poteri non ha a che vedere nella quistione; dappochè esso determina semplicemente, che sopra ogni rapporto giuridico sieno divisi e indipendenti i tre organi che rispettivamente pongono le

norme, compiono l'atto, esercitano il controllo. L'articolo 65 dà, è vero, al Re la nomina e la revoca dei suoi Ministri, ma allo stesso modo che l'articolo 6 gli dà la nomina (e la revoca) a tutte le cariche dello Stato, ossia non pregiudicando la competenza del Legislativo nel creare e sopprimere i pubblici uffici. La legge di contabilità, se proibisce gli storni delle somme stabilite in bilancio, da un capitolo ad un altro dello stesso Ministero, a maggior ragione proibisce gli storni di più capitoli insieme, da più bilanci diversi, per costituirne il bilancio di un Ministero nuovo o per modificare il riparto dei pubblici servizi. Nè basta il controllo del Parlamento sull'esercizio di questa potestà, giacchè non si può confondere una competenza giuridica ed un sindacato politico. Nè basta l'approvazione delle somme in sede di bilancio, perciocchè la legge di bilancio è legge d'esecuzione delle precedenti leggi esistenti.

Infine, se anche i Ministeri furono inizialmente costituiti per decreto regio, non v'ha dubbio che la massa di leggi sopravvenute più tardi ha sanzionato quel dato riparto di servizi, riconoscendo o creando rapporti varii di dritto fra l'una e l'altra Amministrazione, fra le Amministrazioni e i privati; se dunque interviene un decreto regio a sopprimere o creare un Ministero, esso non è più soltanto modificazione o revoca del precedente decreto regio d'istituzione, ma è sconvolgimento di tutte le leggi che in seguito si erano appoggiate a quel primitivo decreto, e noi sappiamo che per l'articolo 6 dello Statuto un decreto non può mai e per verun motivo sospendere l'esecuzione delle leggi o dispensarne. Queste sono considerazioni giuridiche nostrane; ma non fanno difetto anche le considerazioni di dritto comparato; la creazione o soppressione di Ministeri in Inghilterra oggi appartiene al Legislativo; così pure in America, dove la « divisione dei poteri » è applicata nel più ampio modo possibile; e tale viene delineandosi la nuova tendenza perfino in Francia, dalla quale prendono ispirazione i sostenitori della teoria contraria. Nè mancano infine le considerazioni di convenienza politica. L'ordinamento dei Ministeri è l'ordinamento stesso dello Stato. Sarà dunque consentito

all'Esecutivo, cioè ad ogni Presidente del Consiglio, il determinare secondo le convenienze proprie il numero e le competenze dei suoi colleghi, il numero dei membri del Consiglio dei Ministri, l'attività dei consiglieri responsabili della Corona? Quale responsabilità può aversi ove non è stabilità e certezza di competenza? Qual regime costituzionale è mai quello in cui l'Esecutivo può a suo piacimento fare e disfare le pubbliche amministrazioni?

Così il Cavour nel 1860 riconobbe necessaria una *legge*, per la ricostituzione del Ministero d'agricoltura; e con la legge 28 giugno 1866, che dava al Re straordinarii poteri durante la guerra, venivasi ad affermare, delegandola temporaneamente, la competenza *legislativa* in questa materia; e nel 18 maggio 1878 il Senato, nel 7 giugno 1878 la Camera, confermarono solennemente la giusta dottrina, donde l'altra *legge* 30 giugno 1878 per la ricostituzione del Ministero d'agricoltura. Nel 1884 e poi ancora nel 1886 fu presentata come disegno di legge la proposta di determinazione del numero dei Ministri. Vennero però tempi diversi, e sotto l'influsso d'un altro Presidente del Consiglio, si giunse alla legge 12 febbraio 1888, n. 5195, il cui primo articolo stabiliva:

Il numero e le attribuzioni dei Ministri sono determinati con decreto reale.

Ma non tardò a determinarsi una reazione contro questo concetto, tanto che si ebbe poi la legge, 11 luglio 1904, n. 372, il cui articolo primo suona appunto così:

Il numero dei Ministri può essere modificato soltanto con legge speciale.

Così che in diritto positivo, la questione da noi accennata è risolta nel senso più conforme alla ragione logica e giuridica insieme.

\* § 687. — Le attribuzioni dei varii Ministri sono ancora oggi disciplinate dal regolamento annesso al regio decreto 21 dicembre 1850, n. 1122, salvo le modificazioni poste-

riori. I primi articoli di esso, concernono tutti i Ministeri in genere, e sono i seguenti :

Art. 2. — Sono comuni a tutti i Ministeri, per essere da ciascuno di essi esercitate nel proprio dipartimento le attribuzioni concernenti :

1° le disposizioni tutte relative al personale del Ministero e delle amministrazioni ed uffici che ne dipendono ; e così le proposte di nomina agli impieghi, quelle riguardanti le dimissioni degli impiegati, e le concessioni ai medesimi di pensioni o gratificazioni, nonchè le proposte per concessioni di decorazioni, salvo il disposto dell'articolo 11, commi 8, 9 e 11 ;

2° l'*amministrazione* degli stabilimenti dipendenti dal proprio dicastero ;

3° le *prescrizioni disciplinari* pel servizio interno del Ministero e degli uffici che ne dipendono ;

4° la presentazione delle *leggi* e la proposizione dei *regolamenti* attinenti al proprio ramo d'amministrazione, osservando però quanto è prescritto dall'articolo 11, commi 2 e 4 ;

5° la compilazione del proprio *bilancio*, sulle azioni sopra i materiali forniti all'uopo dagli uffici dipendenti ; lo stanziamento nel bilancio stesso di tutte le spese concernenti il proprio ramo d'amministrazione, comprese quelle relative alla manutenzione o miglioramento ed alle nuove costruzioni di fabbricati edilizi e stabilimenti amministrati dal proprio dicastero, o destinati agli uffici che ne dipendono ; salvo a questo riguardo le occorrenti relazioni col Ministero dei Lavori Pubblici per l'esecuzione dei lavori, e l'esaurimento degli incombeni menzionati all'articolo 10, numeri 9 e 10, quando non si tratti delle costruzioni militari e dei fabbricati demaniali a cui accennano le disposizioni dell'articolo 5, n. 1, e dell'articolo 7, n. 7 ;

6° l'eseguimento delle *piccole riparazioni* per l'uso dei locali dei proprii uffici e per le fabbriche e stabilimenti dipendenti ;

7° la raccolta e l'ordinamento degli *elementi statistici* della propria amministrazione, e la trasmissione dei medesimi al Ministero incaricato della statistica generale. ....

8° l'iniziamento e la direzione degli incombeni relativi alle *dichiarazioni di utilità pubblica* delle opere appartenenti alla propria amministrazione e degli atti concernenti le espropriazioni che ne fossero la conseguenza ;

9° la *corrispondenza* col Ministero a cui spetta il provvedere definitivamente in un affare, quando questo per la sua natura mista interessa eziandio il proprio dicastero ;

10° la manifestazione del proprio *parere* in tutti i casi contemplati nella disposizione del numero precedente, compreso quello di questioni di diritto internazionale e d'interpretazione di trattati con l'estero, semprechè le questioni stesse si riferiscano a materie di competenza del dicastero ;

11° La diretta corrispondenza con gli *agenti consolari* dello Stato presso le nazioni straniere per le informazioni, i pareri e le trasmissioni dei documenti che accadesse di dover loro richiedere in ordine alle proprie attribuzioni ; serbato sempre il disposto dell'articolo 3, numeri 4 e 5 in ciò che riguarda gli incombeni all'estero e le direzioni ai consoli ;

12° la trasmissione alle amministrazioni dipendenti dal proprio Ministero, di tutte le occorrenti direzioni e, ove d'uopo, di documenti o riscontri per l'istituzione o la prosecuzione dei *giudizii* interessanti le amministrazioni stesse, nonchè l'attivazione delle necessarie corrispondenze con l'Avvocato Patrimoniale Regio od altri patrocinanti di dette amministrazioni.

A riparare, o meglio a tentare di riparare agli abusi (chè fatta la legge è subito trovato l'inganno: e per provare ciò non ci mancherebbero recenti casi se qui fosse il luogo di trattarne) per tentare dunque di riparare ai grandi abusi del passato è intervenuta la legge 8 aprile 1906, n. 109, circa la facoltà concessa ai ministri ed ai sottosegretari di Stato di costituirsi un personale di gabinetto. La riferiamo testualmente.

Art. 1. — Ogni Ministro ed ogni Sottosegretario di Stato ha facoltà di costituirsi un gabinetto, il cui personale non può eccedere il numero :

a) per il ministro:

un capo di gabinetto ;

due funzionari amministrativi o di ragioneria di cui uno solo con grado superiore a quello di segretario ;

quattro impiegati d'ordine, di cui uno solo con grado di archivista ;

b) per il Sottosegretario di Stato:

due funzionari amministrativi o di ragioneria di cui uno solo con grado superiore a quello di segretario, che fungerà da capo ;

tre impiegati d'ordine di cui uno solo con grado di archivista.

Al gabinetto della Presidenza del Consiglio sono applicabili le norme della presente legge relative ai singoli Ministri, compreso però nel numero complessivo degli impiegati il personale facente parte della Segreteria.

Art. 2. — Nessuno può essere chiamato all'ufficio di gabinetto di un Ministro o di un Sottosegretario di Stato, se non è impiegato di ruolo dello Stato.

Il personale addetto al gabinetto del Ministro o del Sottosegretario di Stato deve essere scelto fra i funzionari della rispettiva amministrazione.

Il capo di gabinetto può essere scelto fra gli impiegati di altri Ministeri ma non fra persone estranee alla pubblica amministrazione.

Delle altre persone addette al gabinetto una soltanto può essere scelta fra impiegati di altri Ministeri o anche eccezionalmente fra persone estranee alla pubblica amministrazione. In quest'ultimo caso la persona chiamata non acquista perciò titolo alcuno a nomina di impiegato od a pensione.

Art. 3. — Le nomine alle varie cariche dei gabinetti saranno fatte mediante decreti reali, nei quali dovrà essere stabilita la misura del compenso mensile straordinario da accordarsi ai nominati, che non potrà in niun caso

eccedere la metà dell'importo dell'indennità cui tali funzionari avrebbero diritto, secondo il loro grado, se si recassero in missione, in virtù del regio decreto 14 settembre 1862, n. 480 : quanto alla persona estranea alla pubblica amministrazione, che venisse chiamata a far parte dei gabinetti, la retribuzione non potrà eccedere quella corrispondente al grado di segretario di prima classe nel medesimo Ministero, colla rispettiva indennità di missione. Nessun'altra retribuzione potrà essere concessa agli impiegati dei gabinetti nè per compenso di lavori straordinari, nè per gratificazioni od altro qualsiasi titolo.

Art. 4. — I gabinetti attendono alla corrispondenza privata, collaborano all'opera personale del Ministro o del Sottosegretario di Stato, ma non possono intralciare l'azione normale degli uffici amministrativi, nè sostituirsi agli stessi.

Art. 5. — I funzionari addetti ai gabinetti non possono, sia durante tale incarico, sia all'atto che ne cessano, passare da un'amministrazione all'altra, nè dal ruolo al quale appartengono ad un altro ruolo dello stesso Ministero. I funzionari medesimi possono soltanto ottenere quelle promozioni o quelle nomine cui hanno titolo ai sensi delle leggi e dei regolamenti vigenti nel proprio ruolo.

Art. 6. — I funzionari che anteriormente alla promulgazione della presente legge furono addetti ai gabinetti o che coprono cariche consimili e che, durante tale incarico o col cessare dal medesimo, vennero, con promozione, trasferiti in un ruolo diverso da quello di loro provenienza, anche se dipendente dallo stesso Ministero, non potranno ritornare nel loro ruolo d'origine, se non riprendendo il grado, l'anzianità ed il posto di ruolo che avrebbero se fossero rimasti nell'amministrazione alla quale già appartenevano.

\* § 688. — Secondo l'articolo 3 dello stesso regolamento, annesso al R. D. 21 dicembre 1850 sopracitato,

Il Ministero degli affari esteri è incaricato :

- 1° di *rappresentare* il Governo presso le potenze estere ;
- 2° di tutelare l'interesse dello Stato verso le potenze medesime, di stipulare con esse *trattati e convenzioni* e di stabilire e conservare con tale mezzo le relazioni internazionali, uniformandosi a quanto è stabilito dagli articoli 9 n. 6 e 11 n. 3;
- 3° . . . . .
- 4° di *risolvere* le questioni di diritto internazionale, di *interpretare* i trattati, e di fare eseguire all'estero gli incumbenti che occorrono nell'interesse dei diversi rami di pubblico servizio, salva agli altri dicasteri la facoltà di corrispondere coi consoli all'estero nei casi enunciati all'articolo 2, numero 11;
- 5° di dirigere le *Legazioni* e le *Amministrazioni consolari* all'estero;
- 6° di *proteggere* all'estero i cittadini appartenenti allo Stato, e di trattare le pratiche relative alle successioni che vi si aprono a favore dei regnicoli;
- 7° di rilasciare i *passaporti* all'estero salve le attribuzioni spettanti al dicastero dell'interno giusta il disposto dell'articolo 4, n. 4 e salva pure,

quanto alla percezione dei relativi diritti, l'ispezione devoluta al dicastero delle Finanze a termini dell'articolo 7, n. 4;

8° di proporre e promuovere la sovrana autorizzazione relativamente alla facoltà di fregiarsi di *estere decorazioni*.....

9° di vegliare sul mantenimento dei *confini territoriali* dello Stato e di risolvere le questioni relative.

10° .....

11° .....

12° .....

Questo Ministero, già prima composto in modo diverso, è stato ricomposto recentissimamente così: Gabinetto del Ministro — Gabinetto del Sottosegretario di Stato — Uffici alla diretta dipendenza del Segretario generale (cifra, stampa e traduzioni, applicati d'ordine ed archivisti) — Direzione degli affari generali (I e II Divisione) — Direzione generale degli affari politici (III e IV Divisione) — Ufficio del contenzioso e della legislazione. Direzione generale degli affari commerciali e privati e delle regie scuole all'estero (Divisione V e VI — Ispettorato delle scuole all'estero — Direzione centrale degli affari coloniali — Commissariato dell'emigrazione.

\* § 689. — In ordine al Ministero dell'interno il detto regolamento determina :

Art. 4. — Le attribuzioni del Ministero dell'Interno hanno per oggetto:

1° l'alta sorveglianza politica dello Stato e la *sicurezza pubblica*;

2° le *vetture pubbliche*;

3° la *stampa*, i giornali, le *feste nazionali*, i *teatri* ed i pubblici spettacoli;

4° la *polizia*.....

5° il rilascio del *porto d'armi*, la spedizione dei *passaporti all'interno* ed il rilascio dei certificati necessari per la spedizione dei passaporti all'estero;

6° .....

7° le *elezioni politiche* ed il *Parlamento nazionale* ;

8° le pubbliche *amministrazioni locali*, le relative elezioni,..... e le intendenze generali ed intendenze (*prefetture e sottoprefetture*);

9° il *Consiglio di Stato*;

10° .....

11° la *sanità pubblica*;

12° le *opere pie* e gli stabilimenti di pubblica beneficenza, le carceri giudiziarie, esclusa la polizia delle medesime, a norma di quanto è stabilito dall'articolo 6, n. 6, le carceri dei condannati.....

13° .....

14° la *naturalizzazione degli stranieri*;

15° ..... le proposizioni per le concessioni di *titoli di nobiltà*,

16° .....

17° i *cerimoniali*;

18° gli archivi del regno;

19° .....

Il regio decreto 29 novembre 1866, n. 3411, trasferì dal Ministero della marina a quello dell'interno l'amministrazione e direzione dei bagni penali. Il Ministero pertanto si compone delle seguenti divisioni :

Direzione generale dei servizi amministrativi : I. Personale. — II. Amministrazione dei comuni e provincie e archivi di Stato. — III. Beneficenza pubblica. — Ispettorato generale di sanità.

Direzione generale di Pubblica Sicurezza : IV. Polizia giudiziaria ed amministrativa. — V. Personale di polizia.

Direzione generale delle carceri : VI. Fabbriicati, lavorazioni, mantenimento. — VII. Personale amministrativo e di custodia, movimento dei detenuti e dei giovani corrigendi.

Ragioneria centrale.

\* § 690. — Quanto al Ministero della Guerra :

Art. 5. — Appartengono al Ministero della guerra :

1° tutti i rami di *servizio* e di *amministrazione* militare che comprendono l'arruolamento e l'ordinamento dell'esercito — il servizio, la disciplina e l'istruzione delle truppe, il corredo, la divisa e la montura — i presidii ed i distaccamenti — i movimenti di truppe e la formazione di campi e di corpi di esercito — il servizio ed i provvedimenti di sicurezza e di difesa delle piazze forti, degli accampamenti, dei porti militari e delle rade — le sussistenze militari ed il vettovagliamento delle fortezze — il materiale di guerra — la fabbricazione ed incetta di armi e munizioni di guerra — la costruzione e riparazione delle fortezze, degli arsenali di terra, dei fabbricati militari o destinati al servizio militare dei porti, quanto alle opere militare, ed in genere di tutte le opere di difesa — il servizio delle caserme e del casermaggio — gli alloggi e trasporti militari — le paghe militari, le indennità di via e gli abbuonconti — la contabilità dei corpi — gli stabilimenti di educazione e le scuole per i militari — la rimonta dei cavalli ed il deposito dei cavalli stalloni — le operazioni geodetiche del servizio militare — la giustizia militare e le proposizioni pel condono e la diminuzione delle pene relative — il servizio religioso per l'esercito ed il servizio sanitario militare ;

2° il ritiro delle *figlie dei militari* ;

3° . . . . .

4° lo *stato civile* dei militari in tempo di guerra e la corrispondenza per la naturalizzazione dei militari stranieri ;

5° le proposizioni per le concessioni della *medaglia al Valor militare* ;

6° l'*Ordine militare di Savoia* ;

Questo Ministero comprende i seguenti uffici :

Segretariato generale.

Direzione generale di Fanteria e Cavalleria : I. Affari generali — II. Fanteria — III. Cavalleria.

Direzione generale d'artiglieria e genio: I. Affari generali — II. Personale — III. Artiglieria — IV. Genio.

Direzione generale dei servizi amministrativi: I. Affari generali — II. Sussistenze — III. Vestiario — IV. Casermaggio e trasporti — V. Assegni — VI. Conti interni dei corpi — VII. Personale sanitario, amministrativo e contabile.

Direzione generale di leva e truppe: I. Affari generali — II. Leve — III. Truppe. — IV. Matricole.

Direzione generale di revisione dei conti: I. Affari generali — II. Ragioneria — III. Conti degli assegni — IV. Conti del materiale.

\* § 691. — L'articolo 6 del regolamento medesimo, fissa le attribuzioni del Ministero per gli affari ecclesiastici e di Grazia e Giustizia, il quale, per effetto del R. Decreto 16 ottobre 1861, n. 275 ha assunto il nome di Ministero di grazia e giustizia e dei culti. Esse concernono:

1° La materia beneficiaria e giurisdizionale ecclesiastica, l'*exequatur* delle provvisori pontificie, e le proposte per le autorizzazioni contemplate nella legge del 5 giugno 1850 e nel Decreto Reale del 12 luglio successivo quanto agli stabilimenti e corpi morali ecclesiastici. - L'economato generale e l'azienda del monte di riscatto in Sardegna....

2° la legislazione civile, penale comune e commerciale, previo, ove d'uopo, in ordine a quest'ultimo, i debiti concertati col dicastero del commercio;

3° i procuratori ed attuari;

4° la circoscrizione delle giurisdizioni ed i conflitti relativi non riservati ai magistrati e Tribunali;

5° le rogatorie e intimazioni all'estero, nonchè le successioni ivi apertesi a favore di cittadini dello Stato e le estradizioni, salvo sempre al Ministero degli affari esteri il provvedere all'esecuzione dei relativi incumbenti fuori del Regno a termini dell'articolo 3, n. 4;

6° la polizia delle carceri giudiziarie;

7° il notariato;

8° lo stato civile, eccettuati i casi menzionati all'articolo 5, n. 4 ed all'articolo....

9° la legittimazione per rescritto del Principe;

10° .....

11° le aggiunte e variazioni ai cognomi;

12° le proposizioni per condono, commutazione e diminuzione di pena, escluse quelle riservate ai Ministeri di guerra e marina....

Il regio decreto 16 ottobre 1861 trasferì poi dal Ministero dell'interno a questo della Giustizia anche tutti gli altri affari di culto.

Questo Ministero comprende le seguenti divisioni:

I. Personale del Ministero e della Magistratura. — II. Personale e servizi di cancelleria.

Direzione generale degli affari civili e penali: III. Affari civili. — IV. Affari penali. — V. Grazie.

Direzione generale dei culti e del notariato: VI. Giurisdizione e polizia ecclesiastica. — VII. Patrimonio ecclesiastico. — VIII. Notariato.

Ragioneria.

Direzione generale del fondo pel culto e del fondo di beneficenza e religione nella città di Roma. — Un ufficio di affari generali e 4 divisioni.

\* § 692. — Le attribuzioni già deferite al Ministero delle finanze, risultarono poi modificate per effetto del regio decreto 26 dicembre 1877, n. 4219, che ne distaccò alcune parti per costituire il Ministero del tesoro. Ecco le disposizioni di questo decreto:

Art. 1. — Il Ministero delle *finanze* è diviso in due parti: l'una relativa alle imposte, l'altra concernente la contabilità, il patrimonio, il tesoro.

Questa seconda parte assume la denominazione di Ministero del *tesoro*.

Art. 2. — Al Ministero del *tesoro* spetta di formare i bilanci e i resoconti dell'amministrazione dello Stato;

di soprintendere all'esercizio del bilancio, alla contabilità dello Stato, al servizio del tesoro e all'amministrazione del Debito Pubblico;

di vigilare alla riscossione delle entrate a qualunque Amministrazione appartengano;

di vigilare alla regolare ordinazione delle spese.

Art. 3. — Fanno parte del Ministero del *tesoro*:

1° la Ragioneria generale dello Stato;

2° la Direzione generale del tesoro;

3° la Direzione generale del Demanio, salvo le materie relative alla tassa sugli affari;

4° l'Economato generale.

Art. 4. — Dipenderanno dal Ministero del *tesoro*:

1° l'avvocato erariale;

2° la Direzione generale del Debito Pubblico.

Art. 5. — Le Intendenze di finanza dipenderanno dal Ministero del *tesoro*, per tutto ciò che concerne il servizio di contabilità del Tesoro, del Demanio e del Debito Pubblico e continueranno per tutti gli altri servizi ad essere dipendenti dal Ministero delle *finanze*. Per gli effetti di questa disposizione i provvedimenti relativi al personale delle Intendenze debbono essere presi d'accordo tra il Ministero del tesoro e quello delle finanze.

Art. 6. — La vigilanza sulla riscossione delle entrate e sulla regolarità delle spese si esercita dal Ministero del *tesoro* nel modo stabilito dalla legge sulla contabilità generale.

Indi seguì l'altro regio decreto del 18 marzo 1889, n. 5988, del tenore seguente:

Art. 1. — Le attribuzioni dei Ministeri delle finanze e del tesoro sono ripartite nel modo seguente:

Al *Ministero delle finanze* spettano i servizi dipendenti dalle Direzioni generali delle gabelle e delle imposte dirette e da quella del Demanio, ad eccezione delle materie indicate nel seguente capoverso, come pure l'amministrazione del Catasto e gli uffici tecnici di finanza.

Al *Ministero del tesoro* spettano i servizi dipendenti dalla Ragioneria generale, dalle Direzioni generali del tesoro e del Debito Pubblico, dalla Cassa depositi e prestiti; come pure le attribuzioni relative alla Corte dei conti, le Avvocature erariali, l'Amministrazione del Canale Cavour, gli stabilimenti minerari dell'Elba e di Agordo, l'officina carte-valori e i servizi delle spese fisse e delle pensioni.

Art. 3. — Dipendono dal Ministero delle *finanze* i primi segretari, i segretari e vice-segretari amministrativi, gli ufficiali di ordine e il personale di basso servizio delle Intendenze di finanza.

Dipendono dal Ministero del *tesoro* i primi ragionieri, i segretari e vice-segretari di Ragioneria, gli ufficiali di scrittura ed i magazzinieri-economici delle Intendenze di finanza.

Le disposizioni relative agli *Intendenti di finanza* saranno prese di concerto fra i due Ministri.

Il Ministero delle finanze è composto delle seguenti divisioni:

Segretariato generale: Divisione amministrativa. — Ufficio tecnico centrale. — Ragioneria.

Direzione generale delle gabelle: I. Dogane. — II. Dazio consumo e tasse di fabbricazione e di vendita. — III. Personale amministrativo e delle guardie di finanza. — Ufficio centrale di revisione e statistica delle gabelle.

Direzione generale delle privative: I. Tabacchi, servizio tecnico. — II. Tabacchi, servizio amministrativo — III. Sali. — IV. Servizio della vendita dei generi di privativa. — V. Lotto.

Direzione generale del Demanio e delle tasse sugli affari: 6 Divisioni.

Direzione generale delle imposte dirette: 3 divisioni.

Direzione generale del catasto: 2 divisioni.

Il Ministero del tesoro è composto degli uffici seguenti:

Segretariato generale.

Ragioneria generale dello Stato: I. Affari generali e scritture. — II. Bilanci.

Direzione generale del tesoro: 6 divisioni.

Tesoreria centrale del Regno.

Direzione generale del Debito Pubblico: 5 divisioni.

Direzione generale della Cassa depositi e prestiti e gestioni annesse: 5 divisioni.

\* § 693. — Per l'articolo 8 del ripetuto regolamento il Ministero dell'istruzione pubblica esercita le seguenti attribuzioni:

1° cura la diffusione ed il perfezionamento dell'istruzione scientifica e letteraria, l'educazione della gioventù, e l'incremento delle belle arti;

2° ha sotto la sua dipendenza le Università del Regno e gli stabilimenti annessivi... i collegi convitti nazionali, i collegi reali e pubblici e i convitti — le scuole di istruzione secondaria e speciale sia pubbliche che private, tanto per gli adolescenti che per gli adulti — i convitti e le scuole femminili di istruzione elementare sia pubbliche che private — gli istituti dei sordo-muti — le accademie e le scuole di belle arti;

3° provvede alla riscossione degli emolumenti e depositi degli esami ed alla loro distribuzione e restituzione — alla ammissione ai corsi ed agli esami come altresì alle relative dispense — alla approvazione dei libri e trattati destinati al pubblico insegnamento — alla approvazione delle nomine fatte dai comuni od altre amministrazioni nelle scuole secondarie ed elementari a loro carico — alla direzione delle scuole degli asili infantili... alla distribuzione dei posti gratuiti... nei collegi convitti nazionali ed alla approvazione di quelle nomine che sono riservate ai comuni, ad altre amministrazioni ed ai privati — alla conferma dei gradi accademici ottenuti all'estero;

4° sorveglia l'amministrazione dei lasciti destinati all'istruzione pubblica.

Il Ministero si compone dei seguenti uffici:

Ispettorato centrale.

Personale e affari generali.

Direzione generale per l'istruzione superiore e le biblioteche: I. Personale. — II. Legislazione e amministrazione.

Direzione generale per le antichità e belle arti: I. Antichità. — II. Belle arti.

Direzione generale per l'istruzione secondaria classica e tecnica: I. Personale dei licei, ginnasi e convitti. — II. Personale degli istituti tecnici e nautici e delle scuole tecniche. — III. Amministrazione e legislazione.

Direzione generale per l'istruzione elementare e normale: I. Istruzione elementare. — II. Istruzione normale, educandati e collegi. — III. Ragoneria.

\* § 694. — Le attribuzioni del Ministero d'agricoltura industria e commercio, sono oggi determinate dal R. Decreto 8 settembre 1878, n. 4488. Ne riferiamo le parti principali:

1° Agricoltura. Provvedimenti diretti ad eliminare dalle proprietà agricole i vincoli, le servitù e gli usi che contrastano o ritardano il progresso dell'agricoltura, il trasferimento delle proprietà o il movimento dei prodotti:

ordinamento della polizia rurale, ripartizione dei demanii comunali nelle provincie meridionali. — Miglioramento del bestiame. — Stazioni sperimentali, scuole speciali agrarie, accademie, Società, associazioni e comizii agrarii. — Studii, incoraggiamenti e provvedimenti intesi a promuovere l'agricoltura;

2° boschi e foreste. Regime forestale, amministrazione dei boschi dichiarati inalienabili, corpo delle guardie forestali, scuola forestale, servizio meteorologico;

3° commercio e industria. Studii, camere di commercio ed arti, magazzini generali, fiere e mercati, credito fondiario, credito agrario, privative industriali, dritti d'autore, saggio e marchio degli oggetti preziosi, pesi e misure; sorveglianza sulla circolazione cartacea di concerto col Ministero delle finanze, sugli istituti di credito, sulle Società per azioni, sulle scuole di commercio, sugli istituti di previdenza, le Società di mutuo soccorso, le Casse di risparmio; esposizioni;

4° miniere. Sorveglianza nelle miniere, cave ed opifici per l'elaborazione di sostanze minerali; corpo degli ingegneri delle miniere, scuole speciali minerarie, Comitato geologico;

5° e 6° caccia e pesca;

7° statistica generale;

8° economato generale per provvedere di carta, stampati ed oggetti di cancelleria le amministrazioni dello Stato.

Questo Ministero si compone dei seguenti uffici.

Sottosegretariato di Stato: I. Legislazione agraria ed economato generale. — II. Credito e previdenza. — III. Industria e commercio. — IV. Ragioneria.

Direzione generale dell'agricoltura: V. Agricoltura. — VI. Zootecnia, epizoozia, insetti, caccia, pesca. — VII. Foreste e miniere.

Direzione generale della statistica: 2 divisioni.

\* § 695. — L'articolo 10 determina le attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici:

1° le strade reali e provinciali per direzioni di progetti e di opere e per la sola direzione dei progetti, le strade comunali, consortili e private con gravezza di servitù pubblica, previo concerto col Ministero della guerra per quanto può riflettere la difesa e la sicurezza dello Stato in ordine al prescritto dall'articolo 5, n. 1;

2° le strade ferrate, studii relativi, costruzione, manutenzione, esercizio, salve le relative attribuzioni di ispezione e vigilanza, che sono affidate al Ministero delle finanze in ordine alla tariffa, agli introiti ed ai loro versamenti nelle Casse dello Stato ed alla gestione dei cassieri e previe il concerto di ciò al numero precedente col Ministero della guerra;

3° l'esame di domande per la costituzione di Società di strade ferrate e concessione dei relativi privilegi, previi gli opportuni concerti col Ministero delle finanze sulle condizioni del capitolato di oneri che possono avere influenza sull'erario e sulle dogane;

4° i bilanci divisionali di acque e strade per l'esame e disposizioni relative alla parte riguardante i lavori pubblici;

5° il regime dei canali d'irrigazione demaniali per ciò che concerne le opere di difesa stabile, miglioramento ed ampliamento e la parte tecnica della distribuzione dell'acqua;

6° il regime dei fiumi, torrenti e canali, i progetti ed opere relative alla navigazione fluviale, al trasporto dei legnami a galla, alle derivazioni d'acqua dai fiumi e torrenti, agli arginamenti ed al prosciugamento delle paludi e stagni;

7° le opere e i lavori di costruzione e manutenzione dei porti e delle spiagge marittime, previi sempre i concerti col Ministero della marina, come pure con quello della guerra per le relazioni ed influenze che le opere stesse potessero avere con la difesa militare;

8° i piani regolatori di ampliamento e di abbellimento delle città e borgate;

9° la costruzione ed il miglioramento e la manutenzione degli edifici pubblici, esclusi i fabbricati demaniali e gli edifici militari di qualunque specie, a termini dell'articolo 5, n. 1... ed escluse pure le piccole riparazioni di cui è cenno all'articolo 2, n. 6;

10° l'esaurimento degli incumbenti relativi alle opere indicate al numero precedente ed all'articolo 2, n. 5, cioè le Commissioni per la redazione delle occorrenti perizie e dei capitolati e per la stipulazione dei contratti d'appalto;

11° la conservazione dei pubblici monumenti d'arte;

12° .....

13° .....

Questo Ministero consta delle seguenti divisioni:

Segretariato generale: Personale e affari generali. — Ragioneria centrale.

Direzione generale di ponti e strade: 3 divisioni.

Direzione generale delle opere idrauliche: 4 divisioni.

R. Ispettorato generale delle strade ferrate: A) Esercizio: 3 divisioni.

— B) Costruzioni e concessioni: 2 divisioni. - Una divisione di affari comuni ai due Ispettorati.

\* § 696. — Il Ministero della Marina, come si è accennato, rimase unito con quello della Guerra fino al 1860, trannechè dalli 11 ottobre 1850 al 29 maggio 1852, durante il qual tempo fu annesso al Ministero d'agricoltura. Il regolamento del 1850 non ne trattava in modo speciale, ma cumulativamente col Ministero ora detto nell'articolo 9; ma successivi decreti ne regolarono l'ordinamento autonomo e quindi anche le attribuzioni a cominciare da quello del 4 agosto 1861, n. 167. Oggi è retto dal regio

decreto 4 maggio 1893, n. 250. Esso si compone dei seguenti uffici:

Segretariato generale e uffici aggregati.

Direzione generale del personale e del servizio militare: 3 divisioni.

Direzione generale delle costruzioni navali: 3 divisioni.

Direzione generale di artiglieria e degli armamenti: 3 divisioni.

Direzione generale della Marina mercantile: 4 divisioni.

\* § 697. — Il Ministero delle poste e telegrafi, istituito col regio decreto 10 marzo 1889, n. 5973, mediante il distacco di quei due servizi dal Ministero dei lavori pubblici, ha le sue attribuzioni sufficientemente determinate dal nome che porta. Si compone delle seguenti divisioni:

I. Personale — II. Affari diversi — III. Posta, lettere e pacchi — IV. Movimento delle corrispondenze, dei pacchi e trasporti — V. Vaglia e servizi affini — VI. Risparmi — VII-VIII. Telegrafi e telefoni — IX. Ragioneria.

\* § 698. — L'ufficio di segreteria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è retto da un regolamento approvato con lo stesso decreto che lo istituiva, che è del 4 settembre 1887, n. 4936. Eccone il testo:

Art. 1. — La Segreteria della Presidenza del Consiglio ha incarico di *esaminare*, sotto la direzione del Presidente, *i progetti e le proposte*, che, per la presentazione al Consiglio, pervengono alla Presidenza dai diversi Ministeri, domandando a questi ultimi, ove occorra, schiarimenti in proposito o fornendone loro

Art. 2. — La Segreteria riceve gli *schemi di leggi e di decreti o di altri documenti*, da sottoporsi alla firma di S. M., esamina se siano 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 Ministeri da cui provengono.

Art. 3. — La Segreteria si tiene al corrente e *informa* quotidianamente il Presidente delle *manifestazioni* e dei *desideri della pubblica opinione*, quali si possano desumere dalle relazioni sulle riunioni pubbliche o private, e dalla stampa nazionale e straniera di qualunque partito, e ciò specialmente per quanto si riferisce a provvedimenti che il Governo abbia preso o stia per prendere.

Art. 4. — Oltre che coi Ministeri, per ciò che si riferisca ai documenti ed agli affari da sottoporsi alle deliberazioni del Consiglio o alla firma di S. M., la Segreteria ha *corrispondenza* cogli stessi Ministeri, nonchè con ogni Istituto indipendente ed anche coi privati intorno ad *ogni altro argomento od affare* sul quale la Presidenza possa essere interpellata.

La Segreteria ha pure relazione e corrispondenza colle *Commissioni* per

l'erezione dei monumenti nazionali, la cui Presidenza è data per legge al Presidente del Consiglio.

Le lettere od altre carte che, essendo di competenza di altri Ministeri od Istituti le pervengano, sono da essa di mano in mano trasmesse ai rispettivi uffici.

Art. 5. — La Segreteria dirama ai Ministri gli *inviti a Consiglio*, comunica loro le deliberazioni di massima, e tiene esatto registro di queste.

Annota pure in separati registri tutti i documenti che a qualsiasi titolo affluiscono alla Presidenza o che emanano da essa.

È il regio decreto 13 febbraio 1890, n. 6652, aggiunse:

Art. 1. — Le *Commissioni* reali o governative, presiedute dal Presidente del Consiglio, sono aggregate alla Presidenza del Consiglio.

Art. 2. — I registri e gli atti delle Commissioni anzidette, saranno depositati nell'archivio della Presidenza del Consiglio.

\* § 699. — Essendo 11 i nostri Ministeri, altrettanti sono i Ministri in Italia; dappoichè il Presidente del Consiglio assume generalmente o l'uno o l'altro dei portafogli ministeriali, essendo anch'egli un Ministro del Re come tutti gli altri e non un Gran Cancelliere superiore a questi ultimi. Quale sia però il portafogli che il Presidente debba assumere, non si può dire, dipendendo ciò dalle inclinazioni sue personali, dal riparto fra gli altri colleghi, dalle condizioni del momento politico; nè poi sarebbe opportuno il determinarlo con una stabile norma, per non intralciare la prerogativa regia nella formazione dei Gabinetti. Sopra i nostri 55 Ministeri dalla promulgazione dello Statuto al 1908 (§ 674), la Presidenza fu unita venti volte col Ministero degli affari esteri, venticinque con quello dell'Interno, « il maggior serbatojo di patronato politico » secondo lo chiama un autorevole scrittore americano, parlando delle cose nostre; tre con le Finanze e due con la Guerra: mentre sei volte i Presidenti non assunsero alcun portafogli, e furon Balbo, Casati, Alfieri nel 1848, Farini (già infermo) nel 1862, Cairoli nel 1878, Zanardelli nel 1901; ma il Cairoli ne assunse poi uno *per interim* e quindi ancora uno definitivamente.

I Ministri (fatta eccezione pei Ministri di Stato di cui all'articolo 33 n. 4 dello Statuto) hanno lo stipendio di lire 24000 abbiano o non abbiano portafogli, e loro compete il titolo di « Eccellenza ».

\* § 700. — Ma i Ministri possono essere anche più di undici: il che avviene allorquando il Presidente non assume alcun portafogli come or ora si è detto, ovvero agli undici Ministri « Segretarî di Stato » si aggiungano altri ministri « senza portafogli ».

Può infatti mostrarsi l'opportunità di associare al Gabinetto un maggior numero d'uomini politici di quel che non consentano i portafogli ministeriali — quando convenga render più solida la base parlamentare del Gabinetto stesso, contentando più capi-gruppo — o quando vogliasi profittare dell'influente cooperazione d'un personaggio che per malferma salute o per impedimento fisico o per altre considerazioni non potrebbe contenere il pesante carico di un Ministero — o per delegare Ministri responsabili presso il Re che si trovi all'estero per lungo tempo, o alla guerra — o per rivestire di responsabilità politica un pubblico ufficiale che disimpegni normalmente fuori della capitale straordinarii ed elevati uffici politici. In questi casi il Ministro è come gli altri consiglieri della Corona e membro del Consiglio, responsabile politicamente alle Camere in solido con tutti i colleghi, ma non è a capo di alcun dicastero.

I ministri senza portafogli furono frequenti nel Regno Subalpino: il Gabinetto Casati ne ebbe due, di cui l'uno residente al campo presso il Re Carlo Alberto; due nelle stesse condizioni il successivo Gabinetto Alfieri; e poi uno il Gabinetto De Launay, ed il primo Gabinetto d'Azeglio, e uno il secondo Gabinetto Cavour: se ne ebbero ancora due nel terzo Gabinetto Cavour, uno col Rattazzi nel 1862, uno col Ricasoli nel 1866, delegato al campo presso il Re. Dopo quell'epoca dobbiamo saltare fino al 1896 per trovare un nuovo ministro senza portafogli. Fu questi il regio Commissario straordinario per la Sicilia residente a Palermo, e responsabile solidalmente coi Ministri residenti in Roma; collega in Roma coi Ministri, e dipendente dal Ministro dell'interno nell'esercizio delle funzioni sue in Sicilia.

Della responsabilità dei Ministri senza portafogli parliamo al § 721; e dei loro uffici nel § 713.

D'altra parte, i Ministri possono essere temporaneamente anche meno di undici, il che avviene se l'uno di essi aggiunge al proprio portafogli anche la direzione temporanea di un altro o eccezionalmente anche di più altri dicasteri, dei quali dicesi allora ch'egli ha l'*interim* o la reggenza. Ma ciò non è costituzionale che a patto di essere un espediente transitorio: come quando un Ministro muore in carica, o cade gravemente infermo, o trovasi lontano dal Regno allorchè viene nominato, o giovi non prolungare più oltre una crisi ministeriale; o per l'imminenza di qualche voto parlamentare che potrebbe determinare altri mutamenti più ampi nel Gabinetto, il capo di quest'ultimo soprassiede dal cercare, ovvero cerca e non trova, chi voglia prendere il posto d'un Ministro pur allora cessato.

Sono perciò assai da biasimare i cumuli continuativi, e talvolta triplici e persino quadruplici, di cui non mancano esempî in Italia: giacchè ammontano in sostanza alla negazione del concetto della pluralità dei Ministri e di quello dell'eguaglianza di potere fra loro. Già la direzione effettiva d'un solo dicastero è per sè stessa gravosa, al punto da assorbire tutta quanta l'attività del capo supremo; onde, moltiplicando i carichi, la direzione svanisce, e d'altrettanto la burocrazia rimane libera, con sicuro annebbiamento della responsabilità del Capo e del sindacato delle Camere. Inoltre, il Consiglio dei Ministri si trova ridotto nel numero dei suoi membri come se uno o due dicasteri fossero soppressi; e colui che riveste più cariche, specie se è il Presidente del Consiglio, risulta investito d'un potere eccessivo di fronte agli altri colleghi.

Fra gl'*interim* che si ricordano nel nostro paese, merita particolare menzione il fatto che dal 24 marzo 1878 sino al 29 dicembre 1888 il Ministero del tesoro fu tenuto costantemente per *interim* dai varî Ministri delle finanze succedutisi in quel periodo.

Dall'*interim* devesi distinguere la delegazione temporanea della firma ad altro Ministro; di cui si ebbe un esempio col regio decreto 25 luglio 1899 (non pubblicato nella *Raccolta Ufficiale*) che delegava al Guardasigilli la firma del Ministro

dell'interno durante la costui assenza da Roma, ivi compresa anche la controfirma dei decreti reali.

\* § 701. — Nell'esplicazione della loro attivività i Ministri vanno considerati da due diversi punti di vista: come membri d'un corpo collettivo, il Consiglio dei Ministri, e come capi distinti dei singoli Ministeri.

Evidentemente, i Ministri senza portafogli non agiscono che in quella prima qualità e non nell'altra.

Il Consiglio dei Ministri, ignoto ufficialmente in Inghilterra, presso di noi ha una evidenza giuridica propria, essendo non poche le leggi e le disposizioni regolamentari che lo riconoscono e gli deferiscono specifiche competenze.

Esso si raduna saltuariamente, ogni volta che sia convocato dal suo Presidente, e dove a questi sembra opportuno convocarlo, anche fuori della capitale: ma per lo più nel Ministero di cui il Presidente è capo, spesso anche in una sala della Camera o del Senato, qualche volta alla Reggia nei rari casi in cui viene presieduto dal Re (§ 671). Le sue sedute sono segrete, affinchè non trapelino al di fuori le naturali dissensioni nei dibattiti, e le risoluzioni sue appaiono, come debbono essere, costantemente unanimi. Infatti ogni dissidio fra i Ministri o non deve infrimare l'unanimità loro, o deve addurre alla dimissione dei dissenzienti. Perciò non ha nemmeno verbali delle sue sedute, ma si prende nota delle sole deliberazioni quando importa conservarle, e tale ufficio non è disimpegnato da persona estranea (chè nessun estraneo vi assiste), bensì dal più giovane per età dei Ministri presenti. La Segreteria della Presidenza, come vedemmo nel § 698, tiene poi nota delle deliberazioni di massima, se e quando ne abbia notizia. Nè infine è prefisso alcun numero legale per l'adunanza: l'assenza di uno o più membri non fa ostacolo a radunarsi e decidere, nè vi fa ostacolo l'assenza dello stesso Presidente del Consiglio, quando egli non si opponga. Durante le ferie, rimanendo per turno pochi Ministri alla capitale, essi possono validamente riunirsi e deliberare ove l'urgenza l'imponga, e se manca il Presidente ne fa le veci

il più anziano di età o colui che ne ha ricevuto incarico dal Presidente.

La competenza del Consiglio dei Ministri è determinata in parte dalle convenienze politiche, in parte da norme giuridiche.

Sotto il primo punto di vista, è materia di sua competenza, o può diventarlo, tutto ciò che per le circostanze del caso implica responsabilità politica di fronte al Re, al Paese, al Parlamento: e se fu detto di quest'ultimo, che esso è simile alla tromba dell'elefante, adatta per costituzione organica tanto a sollevare un uomo, quanto a raccattare uno spillo, il medesimo può dirsi del Consiglio dei Ministri. Qui le circostanze decidono, e ciascun Ministro può sempre deferire ai colleghi o può sempre essere invitato dal Presidente a deferire ai colleghi qualunque questione che possa collettivamente interessarli. Sotto il secondo punto di vista, si seguono strettamente le prescrizioni di legge, e gli atti che risultano dalle deliberazioni del Consiglio portano allora la menzione: « udito il Consiglio dei Ministri ».

Il regolamento approvato col regio decreto 21 dicembre 1850, n. 1122 (§ 687) è il primo atto che nella nostra storia costituzionale conferisca esistenza giuridica al Consiglio dei Ministri, dappoichè nell'articolo 11 esso determinava la competenza di quest'ultimo. Sopraggiunse allo stesso scopo la legge 13 dicembre 1859, indi il regio decreto 28 marzo 1867, il quale fu però abrogato quasi immediatamente col decreto 28 aprile stesso anno. Poscia fu emanato il regio decreto 25 agosto 1876, n. 3289, che regge ancora in parte la materia, ed in fine il regio decreto 14 novembre 1901, n. 271, che è così concepito:

Art. 1. — Sono sottoposti al Consiglio dei Ministri i seguenti oggetti:

- 1° le questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione;
- 2° tutti i disegni di legge da presentarsi al Parlamento ed il ritiro dei progetti già presentati;
- 3° la prelevazione di somme dal fondo di riserva per le spese impreviste e la loro iscrizione ai vari capitoli del bilancio o a capitoli nuovi, quando non sieda il Parlamento;

4° la determinazione e variazione delle attribuzioni dei Ministeri e in genere tutti i progetti di decreti organici;

5° le proposte di trattati, le questioni d'interpretazione dei trattati vigenti e le questioni internazionali in generale;

6° le petizioni che dal Parlamento siano inviate al Consiglio dei Ministri;

7° i decreti da emanarsi dal Governo in adempimento di mandato del potere legislativo; i regolamenti generali di pubblica amministrazione e ogni altro regolamento per l'esecuzione delle leggi; tutti gli affari per cui debba provvedersi mediante decreto reale con precedente parere del Consiglio di Stato, quante volte il Ministro competente non intenda uniformarsi a tale parere;

8° la risoluzione dei conflitti di competenza fra i diversi Ministeri e la decisione delle questioni di competenza mista fra più Ministeri, quando i Ministri non si accordino sulla relativa determinazione;

9° la risoluzione delle questioni di precedenza fra le varie cariche pubbliche;

10° le proposte di scioglimento dei Consigli generali dei banchi di Napoli e di Sicilia;

11° le richieste motivate di registrazione con riserva alla Corte dei conti;

12° le proposte di estradizione da farsi ai Governi esteri o fatte da essi, e l'espulsione degli stranieri nei casi indicati dal capoverso dell'articolo 90 della legge di pubblica sicurezza;

13° le proposte concernenti le sedi vescovili e arcivescovili di regio patronato, e quelle concernenti l'*exequatur* per la provvista di tutti i benefici maggiori, e così pure ogni questione attinente alle relazioni della potestà civile con le autorità ecclesiastiche;

14° tutte le altre determinazioni specificamente riserbate al Consiglio dei Ministri dalle leggi e dai regolamenti;

Art. 2. — Si deliberano altresì in Consiglio dei Ministri:

1° le nomine del presidente, dei vice-presidenti del Senato del Regno e dei senatori;

2° le nomine del Ministro della Real Casa e del prefetto di palazzo;

3° le nomine dei Sotto-segretari di Stato e del Governatore della Colonia Eritrea;

4° le nomine al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti;

5° le nomine, destinazioni e collocamenti in aspettativa per ragioni di servizio dei rappresentanti di S. M. il Re all'estero in qualità di ambasciatori o ministri;

6° le nomine e destinazioni dei primi presidenti, presidenti di sezione e procuratori generali delle Corti di cassazione e delle Corti di appello; le nomine dell'avvocato generale presso la Cassazione di Roma, dell'avvocato generale militare e dell'avvocato generale erariale;

7° le nomine e destinazioni dei comandanti di corpi d'armata e di divisioni militari; le nomine del capo di stato maggiore dell'esercito e del primo aiutante di campo generale di S. M. il Re, del presidente del Tribunale Supremo di guerra e marina, del comandante generale dell'arma dei reali carabinieri; le nomine dei comandanti in capo di forze navali, e dei

comandanti di divisione; le nomine e destinazioni dei comandanti in capo dei dipartimenti marittimi;

8° le nomine e destinazioni dei prefetti;

9° le nomine del Commissario generale dell'emigrazione; dei direttori generali dei Ministeri e degli altri capi delle amministrazioni generali centrali;

10° le dimissioni, le dispense dal servizio e le destituzioni dei funzionari indicati nei precedenti numeri; il collocamento dei prefetti in aspettativa o a riposo per ragioni di servizio; il collocamento in disponibilità degli ufficiali generali e dei comandanti di corpo e capi di servizio; il collocamento a riposo per ragioni di servizio degli agenti diplomatici e consolari indicati nell'articolo 6 della legge sulle pensioni, e in generale il collocamento a riposo d'ufficio di ogni altro funzionario nominato con decreto reale, giusta l'articolo 4 della legge stessa;

11° le nomine dei membri della Commissione chiamata a dar parere sulla perdita della pensione nei casi di destituzione degli impiegati civili e dei militari;

12° la designazione dei membri di nomina governativa della Commissione di vigilanza sugli Istituti di emissione e sulla circolazione;

13° l'approvazione della nomina del Direttore generale della Banca d'Italia, le nomine dei direttori generali dei Banchi di Napoli e di Sicilia, la sospensione, la dispensa dal servizio, il collocamento a riposo e la destituzione degli stessi funzionari e dei consiglieri di tali Istituti di nomina governativa.

Art. 3. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri ne convoca le adunanze, ne dirige le discussioni e conserva il registro delle deliberazioni.

Queste sono in ciascuna adunanza firmate da lui e dal Ministro incaricato delle funzioni di segretario.

Art. 4. — Al Presidente del Consiglio sono rivolte le domande dei Ministri perchè gli affari che debbono proporre siano posti all'ordine del giorno.

Egli è in diritto di richiedere che sia portato in Consiglio qualunque affare, anche non compreso nei precedenti articoli, sul quale creda opportuno di provocare una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Art. 5. — I progetti di legge, di decreti organici e di regolamenti saranno dai Ministri competenti comunicati al Presidente del Consiglio ed agli altri Ministri almeno un giorno prima di quello in cui dovranno essere esaminati dal Consiglio.

Art. 6. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri rappresenta il Gabinetto, mantiene l'unità d'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri e cura l'adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col Parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese.

Esso presenta al Parlamento i disegni di legge che riguardino l'amministrazione generale dello Stato; presenta insieme ai Ministri competenti, quelli di riforme organiche e quelli cui per circostanze speciali credesse conveniente associarsi, controfirmando coi rispettivi Ministri le leggi relative.

Art. 7. — Il Presidente del Consiglio chiede notizia della esecuzione delle deliberazioni prese in comune dai consiglieri della Corona e riceve comunicazione delle circolari, dei manifesti e delle relazioni di ciascun Ministro, che impegnino l'indirizzo del Governo e dell'Amministrazione generale.

Art. 8. — Ciascun Ministro comunica al Presidente del Consiglio la nota, con le analoghe specificazioni, di tutti i decreti che intende portare alla firma reale.

Il Presidente può sospendere le proposte, richiedere schiarimenti e deferirne l'esame al Consiglio dei Ministri.

A lui dovrà, prima dell'esecuzione, essere comunicata ogni pratica, la quale importi spesa straordinaria, od accenni a renderla necessaria.

Art. 9. — Il Ministro degli affari esteri conferisce col Presidente del Consiglio su tutte le note e comunicazioni che impegnino la politica del Governo nei suoi rapporti coi Governi esteri.

Art. 10. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri controfirma i decreti di nomina dei Ministri segretari di Stato, ed insieme ai Ministri competenti quelli pei quali sia stata necessaria una deliberazione del Consiglio dei ministri.

Art. 11. — Il Presidente del Consiglio dei Ministri fa parte del Consiglio per la tutela o la cura delle persone della famiglia reale, a norma della legge 2 luglio 1890.

Esercita le attribuzioni di segretario dell'Ordine Supremo della SS. Annunziata e provvede annualmente alla ripartizione del numero delle onorificenze cavalleresche proponibili al Re dai varî Ministeri negli Ordini dei SS. Maurizio e Lazzaro e della Corona d'Italia.

Art. 12. — Sono abrogate tutte le disposizioni contrarie al presente decreto, che andrà in vigore dal giorno 16 del corrente mese (1).

Le quali disposizioni tutte mostrano come sia vero politicamente, in regime parlamentare, il giudizio portato in Inghilterra dal Syme: « Il primo Ministro è il vero potere supremo. Egli riassume in fatto il Governo. Tutto il potere, prima diviso tra il Re e il suo Parlamento, viene ora concentrato nel primo Ministro. Egli sceglie i suoi colleghi, li destina ai rispettivi dicasteri, determina la condotta del Gabinetto e del paese. Anzi egli contribuisce a nominare anche il suo successore, perchè di solito il Re domanda al Ministro che esce di carica, chi debba incaricare della composizione del nuovo Ministero. È il potere di nominare i suoi colleghi, ciò che dà al primo Ministro il predominio ch'egli esercita sul Gabinetto e per conseguenza sul Parlamento ». Ma questa influenza straordinaria è nel fatto temperata da quella della Corona, dal Consiglio dei Ministri stessi, e dal Parlamento.

(1) Inoltre sono deferiti alla competenza del Consiglio dei Ministri i casi contemplati negli articoli 38, 40, 53 della legge 7 luglio 1907 n. 429 riguardanti l'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie, e negli articoli 23, 25, 27, 31 della legge 14 luglio 1907 n. 511 sull'ordinamento giudiziario (§ 779).

\* § 702. — Ciascun Ministro inoltre, come capo del proprio dicastero, lo dirige, dà impulso ai dipendenti, ordina, corregge, modifica, ne risponde al Re, ai colleghi, alle Camere, al pubblico.

Ma in codesta sua qualità egli opera come l'agente riconosciuto dell'intero Gabinetto, e però deve comportarsi in guisa da non far cosa alcuna, la quale sia in contraddizione coi criterî politici del Gabinetto medesimo. Tocca a lui l'indagare discretamente in quali atti è certo d'interpretare i sentimenti dei colleghi, in quali ha bisogno di assicurarsi del loro positivo assenso; e mentre addiverrà ai primi con tranquilla coscienza, deferirà gli altri al Consiglio dei Ministri. Ed a mantenere l'uniformità e la costanza di criterî politici provvede anche il diritto riconosciuto al Presidente (§ 701) di richiedere spiegazioni, sospendere proposte, avocare gli apparsi dubbî alla deliberazione dell'intero Consiglio.

#### \* I sottosegretari di Stato.

\* § 703. — A coadiuvare il Ministro segretario di Stato nel proseguimento della linea di condotta comune a tutto il Gabinetto, ciascun dicastero ha un sottosegretario di Stato, che anticamente presso di noi chiamavasi segretario generale. I sottosegretari di Stato sono scelti generalmente fra i deputati, qualche volta anche fuori del Parlamento; un tempo ne furono tratti pure fra i senatori. Sono nominati per decreto reale su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e previa deliberazione di quest'ultimo; assumendo l'ufficio, prestano giuramento nelle mani del Presidente medesimo, e dimettendosi il Gabinetto che li ha nominati, ne seguono le sorti. Il loro ufficio consiste nell'aiutare il rispettivo Ministro così nel Parlamento come nella direzione del proprio dicastero.

L'istituzione dei sottosegretari di Stato è imitata dall'Inghilterra: ove però essa ha un fondamento assai valido, che le manca affatto presso di noi.

In Inghilterra, essendo ignoto nelle leggi il Gabinetto, un Ministro che non sia membro della Camera non avrebbe veste alcuna per entrare in quest'ultima; un Ministro che è lord non ha veste per entrare nella Camera elettiva. Ma poichè il regime di Gabinetto richiede imprescindibilmente che in quest'ultima sia rappresentato ogni ramo del pubblico servizio, si è dovuti venire per necessità al ripiego che un Ministro il quale sia lord si faccia rappresentare nella Camera dei Comuni da un membro di quest'ultima, il quale all'uopo è prescelto a sottosegretario di Stato. Pertanto in Inghilterra quest'ultimo ufficio risponde ad un effettivo bisogno ed ha una propria efficacia, bastevole ad attirare le ambizioni dei giovani, ai quali riesce come valido tirocinio nella carriera politica.

Invece presso di noi, per l'esplicita disposizione dell'articolo 65 dello Statuto, ogni Ministro, sol perchè tale, ha diritto di partecipare alle sedute di entrambe le Camere ancorchè non ne sia membro, e quindi manca la base vera della esistenza dei sottosegretari di Stato. Infatti non esiste nel Belgio, ed in Francia non esiste sempre in tutti i Ministeri. Non restano pertanto a suffragarne l'utilità, che i motivi di convenienza politica: ossia la convenienza d'ampliare la base parlamentare del Gabinetto, acquistandogli più numerosi sostegni nella Camera, salvo forse pei dicasteri più complessi e per quello il cui capo è assorbito dalle cure della Presidenza del Consiglio: i sottosegretari di Stato non brillano che della luce riflessa che i Ministri proiettano su di loro.

**\* § 704.** — L'ufficio di sottosegretario di Stato è retto in Italia da due disposizioni d'ordine generale, ossia la legge 12 febbraio 1888, n. 5195, e il regio decreto 1° marzo dello stesso anno, n. 5247. Dice quella legge:

Art. 2. — Ciascun Ministro avrà un sottosegretario di Stato, il quale potrà sostenere la discussione degli atti e delle proposte del Ministero nel ramo del Parlamento a cui appartiene, e quale commissario regio in quello di cui non fa parte.

Le attribuzioni dei sottosegretari di Stato nell'amministrazione del rispettivo dicastero, saranno determinate con decreto reale, udito il Consiglio dei Ministri.

E dice il regio decreto :

Art. 1. — L'ufficio dei segretari generali è abolito.

Art. 2. — I sottosegretari di Stato coadiuvano il Ministro, ed esercitano nel rispettivo dicastero le attribuzioni che loro vengono delegate dal Ministro. Lo rappresentano in caso di assenza o di impedimento.

Art. 3. — Ogni Ministro potrà, con regolamento da approvarsi con decreto reale, udito il Consiglio dei Ministri, determinare le attribuzioni speciali del proprio sottosegretario di Stato.

Art. 4. — Lo stipendio dei sottosegretari di Stato sarà di lire 10,000. Anche ad essi spetta inoltre il titolo di « Eccellenza ».

Vari decreti reali hanno poscia stabilito le attribuzioni specifiche dei sottosegretari di Stato di alcuni dicasteri: ossia quello del 29 marzo 1888, n. 5347, per gli affari esteri, quello del 19 aprile 1888, n. 5786, per la guerra, quello del 25 aprile 1889, n. 6063, pei lavori pubblici.

Va inoltre ricordata la legge 3 maggio 1888, n. 5381, la quale nel suo primo articolo dichiarò che i sottosegretari di Stato « sono compresi fra le eccezioni indicate nell'articolo 1, § a, della legge 13 maggio 1877, n. 3830 » o in altri termini si debbono intendere sostituiti agli antichi segretari generali nelle disposizioni sulle incompatibilità parlamentari, ora contenute negli articoli 82 a 88 della legge elettorale politica E si veda al § 422, quanto alla loro decadenza e rielezione nell'atto d'accettare l'ufficio.

\* § 705. — a) Pertanto, nella Camera di cui il sottosegretario è membro, egli è reputato avere un incarico permanente di rappresentanza dal proprio Ministro: e può quindi rispondere alle interrogazioni ed alle interpellanze dirette al Ministro medesimo, sostenere la discussione dei progetti da lui presentati, prendere la parola in nome del Governo tutte le volte che lo reputi necessario. E ciò, anche quando il rispettivo Ministro si trovi presente alla seduta, in maniera che un membro dell'assemblea non può pretendere gli risponda il Ministro ovvero gli risponda il sottosegretario, ma prende la parola l'uno o l'altro, a seconda degli accordi che intercedono privatamente fra il capo ed il proprio sostituto. Egli è per questo ufficio, che i sottosegretari di Stato prendono posto al banco riservato

ai Ministri allorchè debbono sostituirli, mentre fuori di tal caso occupano il loro posto ordinario di membri dell'assemblea.

b) Nella Camera poi della quale non sieno membri, i sottosegretari di Stato sono in tutto parificati ai commissari del Governo, di cui all'articolo 59 dello Statuto; quindi non vi possono entrare nè prendere la parola se non con uno speciale decreto che a ciò li destini volta per volta. Così infatti fu proceduto in Senato nelle adunanze II giugno 1888, e 29 marzo e 2 dicembre 1889. Ma nella seduta 28 marzo 1901 bastò in Senato una semplice lettera di delegazione del Ministro impedito.

Che se poi non sono membri nè dell'una nè dell'altra Camera, non possono entrare in alcuna senza la veste di commissari del Governo (§ 607).

La loro responsabilità politica è collettiva con quella del Gabinetto che li ha nominati, benchè non abbiano alcuna parte nel determinare la condotta politica del Governo, non essendo membri del Consiglio dei Ministri. Rimane però ad essi una inevitabile responsabilità politica personale, in guisa che se venissero nella certezza di aver perduto individualmente la fiducia del Gabinetto o quella del proprio Ministro o la simpatia della Camera, si dovrebbero dimettere dall'ufficio. Quanto alla responsabilità giuridica (penale e civile) essi naturalmente non rispondono che in seguito a specifiche chiamate in giudizio.

c) Nei rispettivi dicasteri, come si è accennato, i sottosegretari di Stato rappresentano il Ministro assente o impedito, firmano per lui, adempiono gl'incarichi ad essi affidati di volta in volta o in via permanente.

Il Ministro però non potrebbe mai e in verun caso delegare al proprio sottosegretario le sue funzioni costituzionali: quindi, nè l'ufficio di presentare i decreti alla firma del Re e di controfirmarli, nè quello di partecipare alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, nè quello di presentare progetti di legge alle Camere.

---

**Art. 66.**

**I Ministri non hanno voto deliberativo nell'una o nella altra Camera se non quando ne sono membri.**

**Essi vi hanno sempre l'ingresso, e debbono essere sentiti sempre che lo richieggano.**

## SOMMARIO:

**\* Diritti e doveri dei Ministri di fronte alle Camere.**

\* § 706. La formula dell'articolo 66 dello Statuto italiano, e le Carte, francese del 1814, e belga del 1820. — \* § 707. Conseguenze che si potrebbero trarre da questa formula. — \* § 708. Diritto, nei Ministri, d'intervenire alle sedute delle Camere. — \* 709. Diritto di essere sentiti. Estensione a loro favore della guarentigia di cui all'articolo 51 dello Statuto. — \* § 710. Le leggi 14 luglio 1887 n. 4711, e 3 maggio 1888, n. 5381, abrogatrici della decadenza dalla loro carica parlamentare, dei deputati assunti al Ministero. — \* § 711. Diritto di voto deliberativo nelle rispettive Camere per parte dei Ministri deputati o senatori. — \* § 712. Autorità del Presidente dell'una o dell'altra Camera sui Ministri. — \* § 713. Come anche ai Ministri « senza portafogli » debbano riferirsi i diritti ed i doveri sopraccennati.

**\* Diritti e doveri dei Ministri di fronte alle Camere.**

\* § 706. — Come abbiamo già notato al § 605 i Ministri in Inghilterra non hanno in quanto tali alcun diritto d'accedere nelle aule del Parlamento; e perciò, se deputati, entrano e votano nei Comuni come membri di essi, se Lordi, entrano e votano nella Camera Alta come membri di essa, mentre in caso non appartenessero nè all'una nè all'altra assemblea, dovrebbero rimanere estranei affatto alle adunanze.

Ma la Carta francese del 1814 considerò che il regime parlamentare, consistendo nel continuo accordo fra Mini-

stri e Parlamento, richiede un diverso ed esplicito riconoscimento delle qualità dei primi rispetto a quest'ultimo. I Ministri sono gli organi con cui la Corona esercita il diritto d'iniziativa delle leggi; dunque debbono potere entrare in quanto tali nell'una e nell'altra assemblea per presentarsi e sostenervi i progetti governativi; sono i consiglieri responsabili del Re nell'esercizio del potere esecutivo, dunque debbono potere entrare nelle assemblee, in quanto tali, per rispondere alle interpellanze, dare spiegazioni, difendersi, antivedere o ribattere le critiche a cui possono essere fatti segno. Laonde, nell'articolo 54, la Carta del 1814 si avvisò di stabilire:

Les Ministres *peuvent* être membres de la Chambre des Pairs ou de la Chambre des Députés. Ils *ont* en outre leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre, et *doivent* être entendus quand ils le demandent.

L'articolo passò intatto, col n. 46, nella Costituzione del 1830. E analogamente la Costituzione belga nell'articolo 88 dispose:

Les Ministres n'ont voix *délibérative* dans l'une ou l'autre Chambre, que *quand* ils en sont membres. Ils *ont* leur entrée dans chacune des Chambres, et *doivent* être entendus quand ils le demandent. Les Chambres *peuvent* requérir la présence des Ministres.

Seguendo cotesti esempî, nel Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848 (§ 8) il Ministro dell'interno proponeva al Re Carlo Alberto e agli astanti di comprendere nello Statuto piemontese il seguente articolo:

Les Ministres peuvent être membres de l'une ou de l'autre Chambre; mais ils ne votent que dans celle à laquelle ils appartiennent. Ils ont le droit d'entrer, et ils doivent être entendus lorsqu'ils le demandent.

Senonchè — nota il verbale dell'adunanza:

Le marquis Alfieri, en faisant remarquer que les expressions de l'article peuvent laisser lieu à douter que les Ministres ne puissent se choisir que parmi les membres de l'une ou de l'autre des deux Chambres, à l'effet d'éliminer ce doute, propose de substituer au texte de l'article la phrase suivante: « Les Ministres n'auront voix délibérative, qu'autant qu'ils seront membres de l'une ou de l'autre des deux Chambres ».

E di qui venne poscia il testo dell'articolo 66.

\* § 707. — Pertanto, dalla formula stessa di questo articolo deriva innanzi tutto una importante conseguenza costituzionale. In Inghilterra, non avendo i Ministri in quanto tali nè entrata nè parola nelle Camere, la Corona trovasi nella necessità di fatto di scegliere sempre i suoi consiglieri fra i membri del Parlamento, senza di che tornerebbe impossibile quell'intimo e costante accordo fra Legislativo ed Esecutivo, per cui la venerata istituzione monarchica si può con immenso vantaggio pubblico accoppiare con le istituzioni rappresentative.

Presso di noi, al contrario, potendo legalmente la Corona scegliere i suoi consiglieri dovunque le piaccia senza perciò temere che risultino interrotte le comunicazioni fra Governo e Parlamento, quella necessità di fatto risulta soppressa dal tenore esplicito della legge.

Se però la scelta di Ministri estranei al Parlamento in Italia è perfettamente legale, non può dirsi corretta e se abusata deve dirsi scorretta dal punto di vista politico. Parlando del tentativo fatto in Inghilterra nel 1693 per impedire che i Ministri fossero membri della Camera, Hallam nota giudiziosamente che una tale interruzione dei buoni rapporti fra la Corona e il Parlamento avrebbe distrutto il Parlamento e indebolita la Corona. Perciocchè — egli continua — è una delle maggiori salvaguardia della libertà politica, che gli uomini ambiziosi i quali aspirano a servire coi propri consigli la Corona sieno per usanza ed abitudine così connessi con le Camere e sentano di derivare da quest'ultime tanta parte della loro fama ed influenza, da sfuggire ad ogni tentazione, e da non potere senza insania osare, di diminuire l'autorità e le prerogative della nazionale rappresentanza.

Ove trattisi di scelta di Ministri isolati, è da obiettare in primo luogo, che le persone estranee alle Camere non hanno avuto occasione di esporre le proprie idee politiche alla tribuna delle assemblee, e quindi rappresentano una incognita. Non avendo potuto darsi a conoscere, crearsi delle simpatie personali, costituirsi un certo seguito, nè assumono l'ufficio senza incontrarsi nelle diffidenze del Parlamento,

nè assumendolo arrecano appoggio parlamentare al Gabinetto, anzi ne alienano quelli che speravano di essere prescelti in loro vece; nè esercitandolo possono riuscire nel compito di guidare la maggioranza spiegando influenza su di essa. In secondo luogo, la scelta fuori del Parlamento non si chiarisce necessaria nemmeno pel bisogno di trovare uomini tecnici o specialisti, perciocchè nè questi mancano nelle assemblee, nè i Ministri debbono essere essenzialmente uomini tecnici ma innanzi tutto uomini politici. Queste obiezioni sono tanto vere e spontanee, che nei casi di scelta fuori del Parlamento è d'uso o di nominare subito senatore il nuovo Ministro, o di presentarlo come candidato nel primo collegio che si renda vacante; ma il rimedio vale a mettere in luce il difetto, non a correggerlo; chè la nomina a senatore sembrerà dettata piuttosto da cortesia o convenienza anzichè da merito intrinseco, non chiaritosi prima dell'assunzione al Governo; la candidatura a deputato richiamerà l'uso di pressioni governative per assicurarne l'esito; in ogni caso, l'acquistare un seggio di membro dell'una o dell'altra Camera non provvederà per ciò solo a conferire una eminente posizione verso la maggioranza, quale il Ministro deve possedere per averne l'appoggio e guidarla.

Peggio poi se trattisi della scelta di tutto il Gabinetto fuori della Camera.

Quando il regime parlamentare è così sensibile, che la nomina d'un Presidente del Consiglio il quale appartenga al Senato già sembra un accenno a temperare il necessario predominio dell'assemblea elettiva ch'è diretta emanazione del popolo, evidentemente il solo fatto della scelta d'un Gabinetto extra-parlamentare significherebbe sfida al Parlamento, intenzione di governare senza il suo concorso e ad onta dei suoi voti contrarii, determinazione di gettarsi in un periodo di lotte ad oltranza affrontandone tutte le necessità e tutte le conseguenze. Non si nega che in taluni casi gravissimi e straordinarii ciò possa imporsi come una fatale e pericolosa necessità, allo stesso modo che possono vedersi decreti-legge ed esercizi di bilancio ricusati dal

Parlamento: (§§ 147, 206, 593): ma saremmo ad ogni modo fuori affatto del normale stato delle cose, e ne giudicherebbe la storia. Noi fortunatamente in Italia non abbiamo avuto mai, e confidiamo di non aver mai un Gabinetto extraparlamentare; come non avemmo mai un Gabinetto « amministrativo o d'affari » cioè composto in maggioranza di senatori.

Adunque, malgrado l'esplicita formula dell'articolo 66, malgrado i ripetuti casi relativamente ai Ministri singoli, malgrado l'estrema necessità politica la quale in circostanze straordinarie potrebbe addurre un Gabinetto extraparlamentare giuridicamente inattaccabile, nel nostro regime politico la norma è che i Ministri sieno scelti normalmente nel seno delle Camere.

Lo stesso Statuto nell'articolo che ora commentiamo, pone codesta norma come il presupposto più ordinario, e nell'articolo 33 n. 5 designa espressamente i Ministri come possibili membri del Senato; la legge elettorale nell'articolo 82 accenna ad essi come membri della Camera e nello articolo 88 li esclude dal computo dei funzionarii che non possono sedere nell'assemblea in numero superiore a 40 (§ 422). L'articolo 66 non fa che attribuire una posizione ufficiale propria ai Ministri in Parlamento, ancorchè non ne facciano parte; ed ove ne facciano parte, la loro qualità di Ministri non sopprime quella di senatori o deputati, ma vi si aggiunge quasi a complemento.

\* § 708. — La qualità di Ministro importa in primo luogo il diritto di aver sempre l'ingresso nelle Camere, e perciò di avervi un posto proprio. Mentre in Inghilterra, non avendo il Gabinetto alcuna ricognizione legale, è solo la consuetudine che lascia a disposizione dei Ministri il primo banco a destra del presidente dell'assemblea, detto il Banco della Tesoreria, presso di noi sono i regolamenti parlamentari che dispongono in proposito. Dice quello del Senato:

Art. 37. — Vi saranno nella sala delle pubbliche adunanze seggi speciali e banco pei Ministri e pei Commissari del Re....

È quello della Camera:

Art. 38. — Nella sala vi saranno posti riservati ai Ministri, ai commissari del Re, ed ai membri delle commissioni.

Il banco dei Ministri nelle due Camere trovasi di fronte all'emiciclo su cui seggono i deputati o senatori, sotto e davanti al seggio del presidente dell'assemblea.

L'intervento dei Ministri, come vedesi dall'articolo 66, è facoltativo, in diritto, a differenza di quanto stimò di prescrivere la Costituzione belga, secondo si è veduto al § 706. Nel fatto è reso obbligatorio dalla necessità delle cose, cioè per l'ufficio e l'interesse di guidare la maggioranza, ufficio ed interesse ch'è proprio del Gabinetto in regime parlamentare. Quindi i Ministri, o almeno uno di essi, non mancano mai per tutto il corso d'ogni seduta, e spesse volte le assemblee hanno sospeso il cominciamento di qualche discussione per attenderne l'arrivo nell'aula.

Se in Prussia una volta si videro i Ministri mettersi in iscioro ed annunziare la loro astensione dal comparire alle adunanze della Camera, un siffatto autocratico dispregio costerebbe caro nei paesi dotati di schiette istituzioni libere, e i Ministri pei primi non oserebbero ricorrervi.

Il diritto di intervento si estende anche alle sedute segrete (§ 555 e ss): del che tace il regolamento della Camera, mentre quello del Senato lo dichiara in modo esplicito con l'articolo 70. Ma è consuetudine che i Ministri si astengano dall'intervenire alle sedute segrete in cui discutesi di affari interni dell'assemblea, p. es. il rispettivo bilancio.

Non si estende però agli Uffici in cui le assemblee si dividono (trannechè pei Ministri deputati o senatori, i quali del resto si astengono dal parteciparvi): nè alle Commissioni permanenti o speciali, alle cui sedute i Ministri non possono accedere se non espressamente invitati (§ 579). Nè infine questa disposizione, che mira alle Camere in quanto corpi politici, si estende in alcuna guisa alle adunanze del Senato in Alta Corte di Giustizia.

\* § 709. — La qualità di Ministro importa in secondo luogo il diritto di essere sentiti, cioè di prendere la parola sempre che lo richiedano. Così essi sono posti in condizione d'esercitare non solo gli uffizî propri, come a dire presentazione di progetti, comunicazione di decreti reali o di altri documenti, partecipazione di notizie in genere, difesa dei propri atti e delle proprie proposte, ma anche d'interloquire in qualsiasi discussione, esercitando il diritto d'emendamento sulle proposizioni altrui, e guidando col loro avviso ogni deliberazione che la maggioranza stia per prendere.

Per conseguenza ad essi non è applicabile il disposto dei regolamenti parlamentari circa l'obbligo di iscriversi preventivamente nelle discussioni, circa l'ordine con cui gli oratori ottengono la parola, circa l'obbligo di non parlare più di due volte sulla stessa questione, circa il divieto di leggere i discorsi in luogo di pronunziarli, circa il debito di spiegare al presidente, in certi casi, a quale scopo si desidera la facoltà di parlare. Solo essi non possono parlare dopochè sia stata dichiarata chiusa la discussione: a tale dichiarazione è in loro potestà di opporsi, ma quando la assemblea l'abbia votata (e si presume ciò avvenga col loro consenso), non potrebbero prevalersi della propria qualità per gettare nella bilancia nuove considerazioni a cui gli avversarii non avrebbero più il mezzo di rispondere. Per cui (dice l'articolo 84 del regolamento della Camera) se dopo chiusa la discussione i Ministri chiedono ancora di essere sentiti, ciò non può ad essi negarsi, per omaggio all' articolo 66 dello Statuto, ma la discussione si intende riaperta.

D'altra parte, questa facoltà di prendere la parola nelle Camere importa l'estensione della guarentigia di cui all'articolo 51 dello Statuto anche ai Ministri che non siano nè senatori nè deputati: senza di che non godrebbero essi nello spiegare i propri concetti e nel difendersi, di quella stessa libertà di cui godono i semplici senatori e deputati nell'attaccarli.

Vedemmo poi (§ 465) come siasi stabilita e fino a qual punto, la consuetudine che i Ministri non partecipano alle discussioni in materia di prerogative parlamentari, pur

essendo presenti per prendere la parola semprechè occorra a tutela eventuale d'altri interessi.

\* § 710. — Richiamiamo infine una terza conseguenza della posizione ufficialmente riconosciuta ai Ministri in Parlamento.

Nell'Inghilterra, ignorandosi giuridicamente dalla Camera le qualità dei loro membri che sono anche Ministri, è naturale che un deputato il quale accetta un ufficio nel Gabinetto, sia considerato come ogni altro deputato il quale riceva una nomina o promozione od impiego pubblico retribuito; e perciò, in forza delle leggi sulle incompatibilità parlamentari, deve decadere dal mandato politico, salvo a ripresentarsi al suffragio dei proprii elettori e farsi immediatamente rieleggere. In questa guisa viene anche ad ottenersi una specie di giudizio del corpo elettorale sulla nomina dei Ministri, giacchè se un collegio mancasse di rieleggere il proprio deputato asceso al Governo, egli si dovrebbe dimettere dal ministero venendo a perdere il modo di sedere alla Camera.

Presso di noi non si badò che l'istituto della decadenza in Inghilterra non fu istituito pei Ministri deliberatamente, ma si trovò ad essi applicabile per il solo fatto della mancanza di ufficiale riconoscimento del loro ufficio; e si tenne conto piuttosto dell'opportunità politica di chiamare il corpo elettorale a dar giudizio sulle crisi ministeriali; cosichè il sistema inglese venne ricopiato e i deputati scelti a Ministri cadevano dal seggio sottomettendosi a nuova elezione.

Non fu che assai tardi, e cioè per effetto della legge 14 luglio 1887, n. 4711, confermata e chiarita poscia con la legge interpretativa del 3 maggio 1888, n. 5381, che l'obbligo della decadenza venne abolito. Della prima di dette leggi tenemmo parola nel § 430; della seconda, ecco l'articolo che ora c'interessa:

Art. 2. — La nomina di un deputato a Ministro o a Sotto-Segretario di Stato, non rende vacante il posto nel rispettivo Collegio.

E l'abolizione fu un bene: perciocchè in regime parlamentare può verificarsi talvolta il bisogno di chiamare l'intero corpo elettorale a giudicare della crisi, mediante lo scioglimento della Camera, ma i collegi singoli non hanno alcun diritto di ostacolare o mandare a monte le faticate ricomposizioni ministeriali per una mancata rielezione che può essere l'effetto di picche o circostanze locali; nè i deputati che accettano l'ufficio di Ministri, ufficio eminentemente costituzionale e connesso con la veste di membri della Camera, si possono nel nostro diritto pubblico pareggiare ai deputati che ricevono promozione o impiego alla dipendenza del Governo.

\* § 711. — Quando poi i Ministri sono deputati o senatori, la loro qualità di membri del Governo, mentre conferma ed amplia il diritto d'intervento alle sedute e di partecipazione alle discussioni nell'assemblea di cui sono rispettivamente membri, non perciò toglie loro l'altro diritto ch'essi posseggono in proprio, di partecipare anche alle votazioni dell'assemblea medesima.

È tuttavia consuetudine — come già si disse — ch'essi si astengano nelle elezioni del seggio di presidenza delle Camere e nelle votazioni sopra punti relativi a prerogative parlamentari. E molti vorrebbero che i Ministri si astenessero anche nelle votazioni di fiducia, allorchè, essendo posta dal Presidente del Consiglio la questione di Gabinetto, l'assemblea decide in sostanza col suo voto se i Ministri possano ancora conservare o debbono invece abbandonare i rispettivi portafogli. E ricordiamo che una proposta di riforma in questo senso fu presentata nel 1904 dall'onorevole Bovio. Ma d'altro canto è facile osservare, che alle votazioni di tal genere partecipano anche i deputati che aspirano alla successione del Gabinetto in carica; anche questi adunque si dovrebbero astenere, perocchè votano, in fondo, a favore della propria assunzione al Governo; e poichè ciò non è possibile, ignorandosi quanti e quali deputati saranno eventualmente chiamati a comporre il nuovo Ministero, così non è nemmeno possibile che i ministri

deputati si astengano, ponendo così l'un partito in condizione di uguaglianza rispetto all'altro. Sarà dunque una quistione di mera valutazione politica, quella di vedere se la maggioranza raccolta in un voto di fiducia mercè il concorso dei membri del Gabinetto, possa nella realtà chiarirsi bastevole ad assicurare una lunga e forte vita al Gabinetto medesimo.

\* § 712. — Ma siano o non siano membri dell'assemblea, giova mettere fuori questione che i Ministri non perciò rimangono sottratti all'autorità disciplinare del Presidente ed esonerati dal riconoscerla ed obbedirvi.

Questo punto fu agitato passionatamente nella Camera prussiana l'anno 1863, quando Bismark una prima volta, e Roon una seconda volta sostennero che l'autorità presidenziale si arrestasse al banco dei Ministri, e il Presidente invece e poscia l'assemblea affermarono che si estende « ai quattro muri dell'aula ». Questa è infatti la soluzione giusta, perciocchè, se i Ministri hanno dalla Costituzione il diritto di assistere alle sedute e parlare tutte le volte che lo credano necessario, questo diritto non può giungere nè pure ad annullare l'ufficio parimente statutario del presidente delle assemblee e la prerogativa regolamentare di questa ultime, nè fino a confondere l'esercizio d'una prerogativa con l'abuso che di essa possa fare l'individuo che se ne trova investito. E d'altra parte, se i Ministri, ancorchè non membri del Parlamento, godono dell'immunità di parola, sancita dall'articolo 51 dello Statuto, non possono a meno di sottostare all'indispensabile suo correttivo che trovasi appunto nelle facoltà disciplinari del Presidente dell'assemblea (§ 648 e ss.). Tutto sta a conciliare convenientemente le due cose. Adunque un Ministro (sia o non sia deputato) non può per fermo essere escluso dall'aula; nè può avere tolta o interdetta la parola ma all'infuori di queste limitazioni, egli rimane soggetto all'autorità disciplinare del Presidente.

Quindi non può pretendere di parlare mentre parla un altro oratore, ma deve aspettare il termine del discorso iniziato; non può parlare senza averne ottenuta facoltà di

volta in volta ; non può trascorrere oltre le materie in discussione ovvero trascendere ad offese o personalità, senza essere interrotto e richiamato all'ordine ed invitato a spiegare le sue espressioni. Tale è anche la pratica nostra, e si ricorda che nelle sedute 30 giugno 1851 e 21 marzo 1873 il Presidente della Camera chiamò all'ordine i Ministri Cavour e Spaventa, senza ch'essi muovessero il menomo dubbio sulla legittimità del richiamo.

\* § 713. — Tutte le osservazioni precedenti si applicano del pari ai Ministri senza portafogli; perocchè l'articolo 66 non autorizza alcuna distinzione, ed essendo tutti i Ministri ugualmente responsabili degli atti loro collettivi, debbono avere tutti del pari le identiche facoltà d'intervenire alle assemblee per comunicarli o difenderli. Ove si ammettesse il contrario, nei casi in cui il Presidente del Consiglio non assume la direzione d'alcun dicastero si giungerebbe all'assurdo di veder limitato il diritto d'accesso e di parola del capo responsabile del Governo! La quistione, agitata più volte nel Belgio, fu sempre risolta in siffatto senso, nè si è mai dubitato di ciò nel nostro diritto pubblico. Non si applicano però, ed è superfluo avvertirlo, ai Ministri di Stato di cui si parlò al § 345; si applicano invece ai Commissari del Governo (§ 607). E quanto ai sottosegretari di Stato, già sappiamo che questi nella Camera di cui son membri, possono sostituire il Ministro rispettivo, nel qual caso prendono parte al banco dei Ministri e possono prender la parola tutte le volte che lo domandino; nella Camera di cui non sono membri, rivestono in tutto e per tutto la qualità di Commissari del Governo (§ 705).

## Art. 67.

### I Ministri sono responsabili.

**Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un Ministro.**

#### SOMMARIO:

**\* La responsabilità ministeriale.**

\* § 714. Fondamento della responsabilità ministeriale. — \* § 715. Contenuto di detta responsabilità. — \* § 716. Necessità della controfirma di un Ministro ad ogni legge od atto del Governo. Le onorificenze concesse *motu proprio* dal Re. — \* § 717. La responsabilità dei Ministri di fronte a varie manifestazioni della volontà della Corona. — \* § 718. Il così detto « Potere moderatore » della Corona e l'istituzione di un « Consiglio Privato » della medesima. — \* § 719. Responsabilità diretta dei Ministri, o responsabilità derivante da azioni od omissioni loro proprie. — \* § 720. Responsabilità indiretta, o derivante da azioni od omissioni dei pubblici funzionari da loro dipendenti. \* § 721. Come l'una e l'altra delle sopraccennate responsabilità si fondino sulla reale o presunta azione o negligenza personale del Ministro. - *Quid* in tema di responsabilità dei Ministri senza portafoglio.

**\* Sanzioni della responsabilità ministeriale.**

\* § 722. Le varie specie di sanzioni. — \* § 723. Sanzione penale. — \* § 724. Sanzione civile. — \* § 725. Sanzione politica. — \* § 726. Come detta responsabilità ministeriale in genere e quella politica in ispecie diano fondamento al diritto di sindacato, per parte del Parlamento, su tutta l'azione del Governo. - Vari mezzi con cui esso sindacato si esplica. — \* § 727. Le « Commissioni di vigilanza » sull'andamento di certi pubblici servizi - Richiamo ad alcune di esse — \* § 728. Documenti e relazioni ministeriali da presentarsi al Parlamento. — \* § 729. Inchieste e petizioni. — \* § 730. Decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti. — \* § 731. Esame dei bilanci dei singoli Ministri. - Contingente annuo per la leva militare. — \* § 732. Altri mezzi per esercitare il sindacato parlamentare - L'interrogazione. — \* § 733 L'interpellanza. — \* § 734. La mozione. — \* § 735. Il Senato e il sindacato politico

**\* Valore della responsabilità ministeriale.**

\* § 736. Efficacia pratica della responsabilità ministeriale in genere e di quella politica in ispecie. — § 737. La responsabilità ministeriale ed i presidi giuridici e politici che vi si connettono.

### \* La responsabilità ministeriale.

\* § 714. — Ogni volontà, supponendo uno scopo verso cui si determina e s'indirizza per motivi ragionevoli, suppone anche dei limiti, i quali non debbono potere essere impunemente sorpassati: ogni libera attività importa una corrispondente responsabilità, ossia l'obbligo di riparare o scontare il danno risultante dal fatto proprio imputabile. A siffatta necessità naturale ed eterna non si sottraggono i Ministri, come quelli che nella loro triplice attività di consiglieri della Corona, capi del Parlamento, e direttori dei varî rami dell'Amministrazione pubblica, esercitano le più alte ed importanti funzioni di Governo per esplicare e raggiungere i molteplici fini dello Stato. Depositari d'una libera attività, essi non possono non essere responsabili del modo con cui la esercitano pel pubblico bene e nel pubblico interesse; e le Costituzioni sentono il bisogno di dichiarare ciò esplicitamente, appunto per affermare e marcare la differenza profonda tra il regime assoluto e quello costituzionale. Infatti, nel regime assoluto, al Re irresponsabile corrispondevano Ministri dipendenti solo da lui, cioè responsabili solo a lui, che non rispondevano giuridicamente verso alcuno; nel regime libero, al contrario, i ministri, pur continuando ad essere gli agenti primi ed immediati del Re inviolabile e sacro, debbono rispondere giuridicamente non solo a lui, ma all'intera collettività, del modo come conducono il Governo nell'interesse di quest'ultima.

Nel § 669 noi vedemmo già quale sia la genesi storica di quest'articolo 67. Notammo che le Costituzioni francesi del 1814 e del 1830, e così pure quella belga e sulle loro tracce anche il Proclama costituzionale emanato l'8 febbraio 1848 dal Re Carlo Alberto, concepirono la responsabilità dei Ministri come il correttivo e il complemento della irresponsabilità regia, e però enunciarono la prima congiuntamente all'altra e in un medesimo articolo. Notammo pure, che nella redazione finale del nostro Statuto le due idee

furono disgiunte; e mentre nell'articolo 4 si dichiarava soltanto che « la persona del Re è sacra ed inviolabile », nell'articolo 67, a notevole distanza dal primo, si dava luogo alla disposizione che « i Ministri sono responsabili ». Il distacco non fu capriccioso, anzi risponde a un concetto di opportuna correzione nel testo delle Costituzioni che servirono a modello; perciocchè nell'apparente indeterminatezza della frase con cui si apre quest'articolo 67, riesce a noi facile il leggere che i Ministri non sono soltanto responsabili a correttivo dell'irresponsabilità regia, sibbene sono responsabili per se stessi; non rispondono solo degli atti del Re, ma rispondono sempre e senza eccezione di tutti gli atti ch'essi pongono in essere.

La responsabilità di cui qui si parla, è del tutto indipendente dalla legalità ed efficacia intrinseca degli atti ministeriali. Questi possono essere riconosciuti giuridicamente validi sino a che non sieno revocati nelle prescritte forme, e nondimeno i Ministri possono essere chiamati a sindacato per averli posti in essere; possono, viceversa, essere annullati o revocati, dichiarati invalidi, e nondimeno i Ministri possono non subirne alcun sindacato. Richiamiamo in proposito l'articolo 15 della legge sulla Corte dei conti (§ 141):

La responsabilità dei Ministri non viene mai meno in qualsiasi caso per effetto della registrazione e del *visto* della Corte.

Ancora: poichè lo Statuto è una legge, e mira a regolare rapporti di diritto, evidente appare ch'esso non può aver parlato di responsabilità *morale* innanzi alla coscienza pubblica o alla storia, ma di responsabilità innanzi alle leggi ed ai corpi di controllo costituiti nello Stato: allo stesso modo che ponendo il principio della inviolabilità regia, ha inteso stabilire (come si vide) che non trattasi d'una irresponsabilità morale, ma d'una vera e propria irresponsabilità giuridico-politica (§ 85 e ss.). E poichè già nell'articolo 65 ha dichiarato che « il Re nomina e revoca i suoi Ministri » ponendo ivi il principio della responsabilità dei Ministri verso il Capo dello Stato, in questo articolo 67 non ha potuto ripetere lo stesso concetto, ma ha dovuto certa-

mente accennare alla responsabilità loro verso altri corpi o persone.

Di che cosa però i Ministri sieno propriamente responsabili, e a chi, e con quali sanzioni, lo Statuto non dice, nè accenna; donde la necessità d'indagare più dappresso questi varî punti importantissimi.

\* § 715. — In primo luogo, i Ministri sono responsabili di tutti gli atti del Re, sia come Capo dello Stato, sia come depositario del Potere Esecutivo, sia come individuo, corrispondentemente alla irresponsabilità regia che si estende a tutte generalmente le sue azioni od omissioni. Nella vita del Re — dice il Todd — dalla sua ascensione al trono fino alla sua morte, non vi è un momento durante il quale non siavi alcuno responsabile rimpetto al Parlamento, della sua condotta politica. Infatti, se l'irresponsabilità del Re è necessaria ed assoluta, essa in tanto può sussistere, in quanto vi corrisponde con eguale necessità ed absolutezza la responsabilità dei Ministri: questa compie quella, e per compierla, coincide con essa: cosicchè per quanto si estende l'una, per altrettanto deve estendersi anche l'altra, senza alcuna eccezione. Pongasi un atto solo del Re, che sfugga alla responsabilità dei suoi Ministri, ed ecco ammesso che può esservi un atto di cui nessuno è responsabile, ecco aperto uno spiraglio all'antico assolutismo regio. Indi la conseguenza, che l'ordine verbale o scritto del Re non scusa i Ministri in alcun caso; ed è naturale, chè, se tale scusa potesse essere valida, ci aggireremmo in un circolo vizioso: il Re potrebbe far tutto ciò che gli piacesse, forzando la mano ai suoi Ministri, e questi poi non ne risponderebbero, allegando di aver obbedito al comando del Re irresponsabile. Nel 1678, procedendosi dai Comuni d'Inghilterra contro il Ministro Douby, colpevole di aver consegnato ai francesi la fortezza di Dunkerque, l'imputato presentò a suo discarico una lettera del Re Carlo II, che gl'ingiungeva di addivenire a quella consegna, promettendogli l'impunità: ma i Comuni giustamente passarono oltre, ritenendo che la lettera del Re non potesse valere nè come scusa per am-

mettere la responsabilità del Ministro, nè come concessione d'amnistia per impedire il processo e la condanna (§ 176<sup>bis</sup>). Analogamente nel 1701 Lord Somers allegò indarno un ordine del Re per la conclusione d'un altro trattato. La Costituzione belga poi nell'articolo 89 dichiara esplicitamente questa regola costituzionale che l'ordine del Re non può mai valere a scusare i Ministri, come già l'aveva dichiarata la Costituzione francese del 1791. Noi vedemmo del resto ai §§ 84 e ss. 669 e ss., come la responsabilità dei Ministri per gli atti regî sia pienamente fondata in diritto, e per quali considerazioni non può dirsi nè istituzione che annulli la volontà del Capo dello Stato, nè istituzione che addossi ai Ministri una responsabilità per atti non loro.

\* § 716. — Allo scopo di assicurare perspicuamente la responsabilità ministeriale, il capoverso dell'articolo 67 dice che « le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma d'un Ministro ». Noi sappiamo che le leggi sanzionate dal Re sono promulgate nella forma di un decreto, e che inoltre il Re esplica sempre nella medesima forma del decreto, ogni altra sua funzione o attribuzione costituzionale. Orbene, i decreti regî, sia che contengano promulgazione d'una legge, sia che contengano norme regolamentari, sia che contengano provvedimenti di qualsiasi genere, non hanno vigore, non hanno efficacia giuridica, non obbligano i privati nè le autorità, se non portano, oltre la firma del Re, anche quella di uno almeno dei Ministri responsabili. Questa firma dei Ministri, segue la firma del Re, non solo allo scopo di autenticarla e di assicurare l'esecuzione del volere regio come avveniva nei Governi assoluti, ma anche allo scopo di assumere pubblicamente e senza equivoci la responsabilità formale e sostanziale dell'atto emanato, e chiamasi tecnicamente « controfirma ».

In Inghilterra non esiste alcun testo legislativo, il quale stabilisca la necessità della controfirma, ma essa è in uso, e inoltre si adopera in certi casi l'apposizione di sigilli diversi, ciascuno dei quali è affidato in custodia ad un determinato Ministro cui si appartiene esclusivamente l'attri-

buzione di imprimerlo in seguito alla determinazione del capo dello Stato. Tacciono della controfirma anche le Costituzioni francesi del 1814 e del 1830, ma ciò nondimeno essa fu sempre adoperata sotto l'imperio di entrambe. Ma la costituzione belga ne fece motto in un apposito articolo dichiarando:

Atr. 64. — *Aucun acte du roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un Ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable.*

E di qui il costituente piemontese imitò il capoverso del nostro articolo 67, senza che per altro se ne trovi alcun ricordo nei verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8).

Pure, ad onta dell'affermazione generica ed esplicita del capoverso di quest'articolo, è costume in Italia che le onorificenze (art. 7, 8 dello Statuto) conferite dal Re di suo *motu proprio*, o per servigi resi all'Ordine cavalleresco dal Re conferito, formino oggetto di decreti regii controfirmati soltanto dal Cancelliere dell'Ordine o rispettivamente dal Primo segretario di Sua Maestà per l'Ordine di cui trattasi, che è quanto dire senza la controfirma d'un Ministro responsabile al Parlamento. La Corte d'Appello di Roma nella sentenza 4 agosto 1887 in causa Cappellari e Ordine Gerosolimitano, ritenne appunto non incompatibile coi principii del sistema costituzionale rappresentativo, la sopravvivenza dei *motu-proprie*, cioè delle disposizioni emesse dal Capo dello Stato fuori delle proposte dei suoi Ministri responsabili. A tale affermazione però non è possibile aderire, nemmeno in quanto concerne la materia delle onorificenze. Perciocchè nè esiste una sola funzione del Re costituzionale che si sottragga o si sovrapponga alla regola assoluta e omnicomprensiva della responsabilità ministeriale, nè giova il sottilizzare sulla dizione del capoverso dell'articolo 67 che parla solo delle leggi e degli « atti di Governo » quasichè il conferimento di titoli onorifici non sia un atto del Governo o Potere Esecutivo.

In regime costituzionale non è più luogo a *motu-proprie*: anche la grazia ad un condannato, anche la nomina d'un senatore, anche l'emanazione di qualche norma

regolamentare possono sorgere dalla volontà personale del Re, e tuttavia si traducono sempre in decreti proposti e controfirmati dai Ministri, che in questi casi assumono la responsabilità di aver fatto proprio il pensiero del Re. Se dunque a cagion d'onore si vuol dichiarato nelle motivazioni di speciali decreti d'onorificenza che il Re vi addi viene di moto proprio, ciò non dovrebbe rendere superflua la controfirma d'un Ministro, il quale dichiara di convenire nella determinazione regia e di assumerne quindi la responsabilità. Del resto, noi affermiamo che anche privi della controfirma, questi *motu-proprio* non sfuggono perciò alla responsabilità del Gabinetto, il quale se è rimasto estraneo alla concessione, ha sempre il mezzo di rimediare consigliandone al Re la revoca ove non creda di poterne assumere la difesa innanzi la Camera e l'opinione pubblica.

Dicasi lo stesso dei regolamenti regî sul cerimoniale, sui lutti, sull'ordinamento interno e le nomine del personale della R. Casa.

\* § 717. — La controfirma, come è facile intendere, si adopera solo pei decreti regî, cioè per gli atti che esprimono formalmente la volontà costituzionale della Corona. Ma ci sono altre espressioni di volontà regia, che non assumono la forma di decreti, per esempio le lettere a capi di Stati esteri, i telegrammi di cordoglianza, di saluto, di risposta cortese a persone, corpi, associazioni nell'interno del regno. E vi sono ancora altre espressioni di volontà regia che non assumono la forma scritta, come i brindisi nei banchetti a capi di Stati esteri, il discorso della Corona, le risposte agli indirizzi delle Camere o a quelli degli ambasciatori e ministri esteri nel momento della presentazione delle credenziali, l'esercizio del comando supremo dell'esercito in tempo di guerra. Ora, tutti codesti atti ufficiali, se non rientrano nella disposizione del capoverso dell'articolo 67 rientrano però sempre e senza eccezione nella prima parte dell'articolo medesimo, cioè sono sempre coperti dalla responsabilità dei Ministri. È per ciò, che ai ricevimenti di ambasciatori, e di Deputazioni del Parlamento, ai ban-

chetti, alle inaugurazioni e feste solenni a cui partecipa il Re, sono presenti anche i Ministri, od alcuni di essi: e rammentasi un caso in cui Re Umberto declinò l'invito ad una festa da ballo per non esservi stati invitati anche i suoi Ministri. È per ciò che nei viaggi ufficiali di Sua Maestà o in guerra lo accompagna sempre qualche Ministro. È per ciò che nella apertura delle sessioni parlamentari, il foglio contenente il discorso della Corona (§ 179) suole essere pôrto al Re ostensibilmente dal Presidente del Consiglio.

I Ministri sono responsabili così delle loro parole come dei loro silenzi verso la Corona, così dei consigli dati come di quelli trascurati, così delle azioni come delle omissioni del Capo dello Stato. Dal decreto stesso che li nomina insino a quello che li sostituisce con altri consiglieri, essi coprono ininterrottamente la Corona; perocchè hanno debito strettissimo d'ottenere da quest'ultima tutto ciò ch'essi considerano come necessario e indispensabile, offrendo in caso di resistenza le loro dimissioni.

Perfino gli atti individuali privati del Re sono coperti dalla responsabilità dei Ministri (§ 90).

\* § 718. — A questo principio della corrispondenza assoluta ed integrale fra l'inviolabilità regia e la responsabilità dei Ministri, si oppone, come già accennammo, (§ 673) la teoria d'un preteso « potere regio o moderatore », consistente nel diritto che avrebbe il Re, di compiere in proprio alcuni uffici tra i più delicati, come la nomina dei Ministri stessi, quella dei senatori, lo scioglimento della Camera, la convocazione la proroga e la chiusura delle sessioni, la sanzione delle leggi, il diritto di grazia. Ma per rimediare poi alla mancanza di consiglieri responsabili per tali uffici, alcuni [tra cui fummo noi pure <sup>(1)</sup>] propugnano la istituzione d'un « Consiglio Privato della Corona » il quale sarebbe composto di eminenti personaggi, designati permanentemente fra i più elevati ufficiali pubblici militari e civili,

(1) Cfr. BRUNELLI, *Della istituzione di un Consiglio privato della Corona*, ecc. Bologna, Zanichelli, 1895 — Cfr. anche nota al § 673.

e dovrebbe appunto consigliare il Re in quelle cose che rimarrebbero sottratte all'azione e all'influsso dei Ministri parlamentari mobili e transeunti a grado della maggioranza.

Ma (si risponde *ex adverso*) allo stesso modo che il « potere regio o moderatore » non ha ragione di essere disgiuntamente dal complesso delle funzioni che la Corona esercita per mezzo dei suoi Ministri, così pure questo istituto non ha ragione alcuna di essere disgiuntamente dal Gabinetto. I suoi sostenitori si ispirano al Consiglio Privato d'Inghilterra, senza però badare che quest'ultimo ebbe invero una rigogliosa esistenza fino a che il Gabinetto fu ignoto; ma precisamente dall'istante in cui esso si affermò, il Consiglio Privato non esiste più se non di nome. Ai dì nostri esistono in Inghilterra molti Consiglieri Privati, a mero titolo d'onoranza, come presso di noi i Ministri di Stato, ma il Consiglio Privato realmente non si aduna più; l'ultima volta in cui esso tenne una seduta plenaria fu nel 23 novembre 1839, e non fece altro che ricevere la notizia ufficiale del fidanzamento della Regina Vittoria. Ciò che oggi si raduna sotto quell'antico nome, non è che il Consiglio dei Ministri, sotto la presidenza del Capo dello Stato; ciò che si annunzia come fatto in Consiglio Privato, non è che il prodotto delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri. Adunque il nome solo ne rimane in Inghilterra, pel duplice motivo dell'antipatia degli inglesi a sopprimere esplicitamente gli antichi istituti, e della nessuna ricognizione ufficiale che ivi ha il Consiglio dei Ministri o Gabinetto.

Come dunque ricopiare la cosa, quando essa non esiste? — si soggiunge. E come il Consiglio Privato potrebbe consigliare il Re interpretando ufficialmente i sensi della coscienza nazionale, se questa ha il suo organo diretto e legale nel Parlamento il quale designa i Ministri? E nei casi di conflitto fra l'avviso del Consiglio Privato e le tendenze del Gabinetto sostenute dalle Camere, rimarrebbe quel primo, che non ha base parlamentare, che non è politicamente responsabile? E il Gabinetto, appoggiato dal Parlamento, si dovrebbe dunque dimettere ogni volta che al Consiglio Privato piacesse di attraversargli la via? E se degli atti

della Corona inviolabile rispondono i Ministri, chi dunque risponderebbe di quelli del Consiglio? Avremmo dunque un nuovo irresponsabile nello Stato? Mentre in Inghilterra durante il regno della Regina Vittoria si ebbe la famosa *bedchamber question*, allorchè i nuovi Ministri giustamente pretesero che essa allontanasse da sè perfino le sue dame intime, perchè nominate sotto l'influsso dei Ministri precedenti e ad essi vincolate per parentela o simpatia politica, il Gabinetto potrebbe dunque soffrire che la sua opera politica fosse quotidianamente attraversata da altri consiglieri, mentre essi soli rispondono delle determinazioni sovrane?

Quale elemento perturbatore non si avrebbe in questo inutile congegno! — si conchiude. Nel regime monarchico parlamentare, nessun atto del Re deve poter sfuggire alla responsabilità dei Ministri, e questi dunque debbono bastare e bastano a consigliare la Corona in ogni suo atto. Libero è il Re di chiamare di volta in volta a consulto intimo ogni personaggio eminente che possa dargli luce sulla sua personale valutazione dei maggiori fatti politici; ma l'esistenza d'un secondo Consiglio, e per giunta irresponsabile, lungi dall'eliminare gli inconvenienti, non potrebbe che accrescerli a dismisura, favorendo gli intrighi e le cabale, moltiplicando le crisi extra-parlamentari, minando il regime di Gabinetto.

\* § 719. — I Ministri in secondo luogo sono responsabili degli atti proprii, cioè di quelli che pongono in essere materialmente e formalmente in proprio nome, nella loro qualità di Ministri, nell'esercizio delle loro funzioni ministeriali. Il capoverso dell'articolo 67, a differenza dell'articolo 64 della Costituzione belga dal quale è imitato, non parla solo degli atti del Re e della controfirma dei Ministri, ma in genere degli « Atti del Governo » e della « firma » di quest'ultimi. Ciascuno, infatti, deve rispondere delle sue azioni, perciocchè ogni libertà di determinazione ogni potestà di volere e di operare, avendo i suoi limiti, deve avere una responsabilità corrispondente. L'arbitrio

non è consentito ad alcun individuo, ad alcun pubblico ufficiale; in regime costituzionale ciascun organo pubblico riceve una determinata sfera di attribuzioni e di competenze, ed è richiesto di operare entro i prescritti limiti esercitando le sue funzioni sempre in vista del pubblico bene. Poichè vi sono leggi le quali stabiliscono i limiti dell'attività dei Ministri, essi dunque non debbono mai uscire dai prescritti limiti, e se esorbitano son chiamati a risponderne, senza potere addurre a propria discolpa una comoda « ragion di Stato », che il regime costituzionale disconosce, esclude e condanna. E poichè, anche rimanendo entro i limiti prescritti, l'esplicazione delle potestà legali può essere varia, e più o meno corrispondente ai bisogni, ai desiderii, alle utilità e convenienze mutevoli della cosa pubblica, i Ministri non rispondono soltanto dell'eventuale disconoscimento e violazione dei limiti *giuridici*, ma anche del corretto uso *politico* di quei poteri che le leggi affidano al loro prudente Consiglio.

Pertanto, mentre i Ministri come privati individui rimangono soggetti interamente alle leggi regolatrici delle private azioni individuali e al pari di ogni altra persona, nella loro qualità di Ministri sono poi dichiarati soggetti a tutti i limiti di legge che regolano e circoscrivono le loro funzioni pubbliche, e debbono perciò rispondere tanto delle violazioni di cotesti limiti giuridici quanto del riprovevole o biasimevole esercizio delle loro legali competenze. Per la generica espressione dell'articolo 67 non vi è atto loro, che sfugga al debito di risponderne: quindi i Ministri sono responsabili di tutti gli atti senza eccezione che emanano con la rispettiva firma: decreti o regolamenti, mandati od ordini, circolario note, comunicazioni o relazioni di ogni genere. Nè soltanto degli atti scritti, ma anche ed ugualmente d'ogni loro azione ministeriale, quale i consigli alla Corona, le informazioni e comunicazioni al Parlamento, gli ordini ai subalterni, i programmi governativi, i discorsi pubblici, i rapporti coi Ministri ed Ambasciatori esteri. Nè infine rispondono soltanto degli atti positivi, ma anche di quelli negativi: non solo delle azioni ma anche delle omissioni, perciocchè

tanto è violazione di legge il fare ciò che la legge vieta, quanto il non fare ciò che essa comanda, e può tanto essere pregiudizievole alla cosa pubblica il prendere un'iniziativa o un provvedimento in certi casi, quanto il non addivenirvi in certi altri.

\* § 720. — I Ministri in terzo luogo sono responsabili di tutte le azioni od omissioni dei pubblici ufficiali loro dipendenti, quando essi le abbiano ordinate — o quando, avendone cognizione in tempo, non le abbiano impedito — o quando, avutane conoscenza dopo ch'esse sono state poste in essere, non le abbiano corrette, o, non potendole correggere, non ne abbiano sconfessato o punito gli autori. Invero, nel nostro sistema di Governo ciascun Ministro possiede un sindacato gerarchico sulla massima parte degli atti ufficiali dei propri subalterni, ed un esteso potere disciplinare sopra questi ultimi: egli, che può dare le direttive nei varii rami dell'amministrazione pubblica, può il più delle volte correggere, modificare, sospendere, annullare le disposizioni date dagli ufficiali dei gradi inferiori, e questi ultimi punire per le loro infrazioni d'ufficio. Se dunque rimane inerte a fronte delle violazioni di legge o del riprovevole uso di legali attribuzioni da parte dei propri dipendenti, giusto è ch'egli risponda della sua tacita od esplicita approvazione o della omessa correzione o punizione, senza pregiudizio della responsabilità che l'autore dell'atto può avere personalmente incorso per l'atto medesimo.

Senonchè, per intendere esattamente fino a qual punto i Ministri sieno responsabili degli atti ufficiali delle altre pubbliche autorità, uopo è distinguere fra quest'ultime le autorità esecutive, amministrative e politiche da una parte, e quelle giudiziarie, giurisdizionali e collegiali in genere dall'altra. Solo degli atti delle prime i Ministri rispondono sostanzialmente, perchè solo verso di quelle esiste il sindacato gerarchico ed il potere disciplinare; degli atti di queste ultime, al contrario, non rispondono che formalmente, in corrispondenza della limitatissima libertà d'azione

ch'essi posseggono, dalla legge, verso le autorità medesime. Suppongasi un Prefetto che proibisca una legale riunione politica o ne consenta un'altra illegale, che un comandante di corpo d'armata, un intendente di finanza, un provveditore agli studii, un ingegnere capo del genio civile addiventano ad atti criticabili; il rispettivo Ministro deve risponderne pienamente, perocchè egli ha piena potestà di indirizzare, correggere, ordinare, sospendere, punire. Suppongasi un Tribunale, una Giunta amministrativa, un Consiglio Superiore, che trascuri di convocarsi, di sbrigare le cose di rispettiva competenza, o che non possa riunirsi o sbrigarle per sopravvenuta mancanza di molti suoi membri, o un ispettore che non esegua le ispezioni, un professore che non insegni, ecc., e il Ministro del ramo sarà ancora responsabile di non aver provveduto ad assicurare opportunamente il corso *formale* di quei servizî pubblici. Ma suppongasi una sentenza di cassazione, una decisione di un corpo giurisdizionale, un parere di un ufficiale tecnico o di un Consiglio superiore che sia intrinsecamente aperto a critiche; il Ministro del ramo non può certamente esserne responsabile, perocchè il *contenuto* di tali atti è dalla legge affidato ai rispettivi corpi, senza possibilità che il Ministro intervenga o s'ingerisca a guidarli. Quindi, nel caso di conflitto fra Parlamento e Cassazione, in merito, per esempio, alla interpretazione delle guarentigie parlamentari (653 e ss.), il Parlamento non chiamò già responsabile il Governo, ma invitò il Governo a non dare esecuzione alla sentenza; nel caso di pareri emessi da corpi tecnici, il Ministro non può essere chiamato a sindacato per la libera espressione dell'avviso di questi ultimi, rimanendo tuttavia responsabile se, nella sua piena libertà di accettare o non accettare l'avviso medesimo, si determini a seguirlo e farlo proprio.

\* § 721. — Qui occorre una importante osservazione. Per comodità d'indagini, noi abbiamo notato che i Ministri rispondono degli atti proprii, di quelli del Re, di quelli dei pubblici ufficiali loro dipendenti: ma in realtà, anche quando

essi sopportano le conseguenze degli atti regi o di quelli degli inferiori, non rispondono indirettamente d'azioni altrui, bensì in ogni caso direttamente d'azioni *proprie*. La responsabilità, essendo correlativa all'azione, non può che essere personale. Ogni atto di Governo il quale è posto in essere nella forma di un decreto reale, è il portato di due volontà libere che s'incontrano e s'integrano, ossia quella del Re e quella del Ministro o dei Ministri: questi ultimi adunque non sono veramente responsabili in luogo del Re, ma dell'aver acconsentito a rendere possibile l'atto di cui trattasi, cioè della propria colpevole debolezza o condiscendenza. Così pure nel caso di una omissione del Re, o d'una sua azione privata o pubblica non suscettibile di controfirma, i Ministri non rispondono già invece del Re, ma del non avere consigliato il Re a fare o non fare, o a correggere il fatto, o, nella peggiore ipotesi, del non essersi ritirati dall'ufficio, ponendo il Re nella necessità o di appagare le loro domande o di trovarsi altri Ministri più arrendevoli ma non meno responsabili. Lo stesso è a dire in ordine agli atti dei dipendenti: il Ministro non risponde che dell'aver ordinato quegli atti, o dell'averli tollerati, o del non aver curato di conoscerli, o del non aver curato di correggerli o di punirne gli autori per impedire che si ripetessero ulteriormente. Laonde, in questo caso, mentre il Ministro risponde in quanto ha ordinato o non provveduto dopo, non per ciò rimane esente l'autore dell'atto dal rispondere dell'azione propria; mentre, se nel caso dell'atto regio la Corona non ne risponde mai, ciò non è perchè basta ai fini della giustizia che ne rispondano i Ministri, ma perchè la persona del Re è sacra ed inviolabile (§ 84 e ss.).

Di qui un'altra osservazione. La responsabilità, essendo eminentemente personale, ogni Ministro non può rispondere che del fatto proprio, non mai di quello dei suoi colleghi. Pertanto, nei casi in cui è posta in essere collettivamente la responsabilità dei Ministri, ciò avviene e non può che avvenire, per la necessità che ciascuno risponda degli atti *proprii*. Se una data azione od omissione è dovuta

ad un solo Ministro, egli sarà solo a risponderne; se vi hanno concorso più Ministri o tutti i Ministri, ne debbono essere tutti gli autori collettivamente responsabili. E poichè in regime di Gabinetto avviene che le determinazioni del Governo sono normalmente prese in Consiglio di Ministri, e questo Consiglio si presume sempre unanime nelle sue deliberazioni, ancorchè taluni abbiano dissentito dai colleghi, così avviene che la responsabilità messa in moto per l'uno investe d'ordinario tutti gli altri; ma questi non rispondono già del fatto altrui, sibbene del proprio, cioè del non avere sconsigliato l'altrui fatto, o dell'avervi concorso, o nella peggiore ipotesi del non avere svincolata dall'altrui la propria responsabilità dimettendosi dall'ufficio. Quindi anche i Ministri senza portafogli (§ 700), poichè partecipano a tutti i Consigli di Ministri, rimangono solidalmente responsabili con gli altri.

**\* Sanzioni della responsabilità ministeriale.**

\* § **722.** — Tutte le determinazioni che prendono i Ministri — positive o negative — debbono corrispondere in ogni caso a due condizioni: cioè debbono essere contenute nei limiti di legge, e debbono essere positivamente opportune. Se difettano per un verso o per l'altro, la responsabilità dei Ministri può essere posta in moto fino ad incontrare adeguate sanzioni repressive, senza delle quali la responsabilità sarebbe una minaccia vuota di senso e priva d'efficacia. Queste sanzioni, in rapporto alle due condizioni ora dette, possono essere *giuridiche* o *politiche*; e le sanzioni giuridiche, a loro volta, possono essere *penali* o *civili*, a seconda che si traducono in pene restrittive della libertà personale, ovvero in risarcimento pecuniario dei danni arrecati ai terzi od alla cosa pubblica.

Una stessa azione ministeriale può dar luogo all'una od all'altra od anche a tutte tre codeste specie di sanzioni: e ad esse i Ministri rimangono soggetti intieramente ed ininterrottamente, dal dì della nomina a quello della revoca,

senza che possano scaricarsi a loro grado dell'una o della altra. Laonde la nostra Camera non fece buon viso alle dichiarazioni di Cavour, Presidente del Consiglio, quando il 23 marzo 1861 annunciava che l'on. Bastogi aveva accettato *virtualmente* d'essere Ministro delle finanze, mentre tale rimaneva *di fatto* l'on. Vegezzi che avrebbe continuato a rispondere degli atti amministrativi proprii, non più però di quelli politici del Gabinetto. Nè fece migliore accoglienza alle dichiarazioni del Ministro De Filippo che nel 15 maggio 1869 affermava trovarsi al Governo precariamente, e intendere perciò di sostenere una responsabilità limitata.

In corrispondenza delle tre suddette specie di sanzioni è d'uso distinguere pei Ministri una triplice responsabilità, ossia quella *penale*, quella *civile* e quella *politica*: ma in verità la responsabilità loro è unica, solo manifestandosi a tre oggetti diversi, in tre diverse forme, per mezzo di tre organizzazioni diverse. Esaminiamole separatamente.

\* § 723. — Ogni violazione della legge penale costituisce un reato, e deve essere punito mediante l'applicazione della pena comminata dalla legge stessa, dopo che un apposito procedimento innanzi ai competenti giudici abbia constatata la violazione di cui trattasi e l'autore della medesima. I Ministri, essendo responsabili, debbono soggiacere anch'essi all'applicazione della pena incorsa per violazione delle leggi.

In proposito basta richiamare l'articolo 47 dello Statuto, che trovò posto nel titolo concernente la composizione e le attribuzioni e guarentigie della Camera elettiva, mentre si connette strettamente all'articolo 67 che ora commentiamo. Quell'articolo determina che « la Camera dei deputati ha il dritto di accusare i Ministri del Re, e di tradurli innanzi all'Alta Corte di Giustizia ». Esso pertanto si limita a creare una giurisdizione speciale pei Ministri, ma, al pari dell'articolo 67, nulla dice nè in quanto ai fatti che possono dar luogo all'accusa e al giudizio, nè in quanto alle pene che si possono pronunziare contro i Ministri nelle sentenze di condanna. Nel commento all'ar-

titolo medesimo noi però già esaminammo coteste questioni, concludendo che l'accusa e il conseguente giudizio non possono aver luogo se non per fatti i quali sieno qualificati come reati dalle leggi, — che non vi è libertà di configurare nè reati, nè pene, nè di graduare quest'ultime se non a termini delle leggi, — e che il dritto d'accusa della Camera è prevalente su quello dell'ordinario Potere Giudiziario, ma non esclude l'intervento di quest'ultimo allorchè l'accusatore privilegiato non riconosca nei fatti imputati gli estremi per un giudizio innanzi all'Alta Corte di Giustizia. Cosicchè i Ministri sono soggetti alla responsabilità penale per le violazioni delle leggi, allo stesso identico modo di tutti i privati (non esistendo legge speciale pei reati ministeriali): differendo solo la giurisdizione che per essi è competente ad accusare ed a giudicare, allorchè trattasi di reati che si riconoscono commessi nell'esercizio delle funzioni o ad occasione di quest'ultime.

\* § **724.** — Oltre la responsabilità penale, esiste anche una responsabilità civile, consistente nell'obbligo di rispondere d'un fatto riparando per mezzo d'una *indennità pecuniaria*, il danno che dal fatto medesimo sia derivato ad altri. Il fatto (azione od omissione) può essere o la violazione d'un patto consentito espressamente o implicitamente, cioè di un contratto o di un quasi-contratto, ovvero la illecita lesione d'un diritto che appartiene ad altri indipendentemente da qualsiasi convenzione, cioè un delitto o un quasi-delitto, a seconda che l'azione illecita sia voluta scientemente oppur no.

In ordine ai delitti o quasi-delitti il nostro Codice civile contiene i due articoli seguenti:

Art. 1151. — Qualunque fatto dell'uomo che arreca danno ad altri, obbliga quello per *colpa* del quale è avvenuto, a risarcire il danno.

Art. 1152. — Ognuno è responsabile del danno che ha cagionato non solamente per un fatto proprio, ma anche per propria *negligenza* od *imprudenza*.

Orbene: i termini generalissimi di queste disposizioni, messi a rapporto con la generica disposizione dell'arti-

colo 67 dello Statuto per cui « i Ministri sono responsabili », e col principio dell'eguaglianza non meno genericamente affermato dall'articolo 24 dello Statuto medesimo, non lasciano nè possono lasciare alcun dubbio che i Ministri debbano rispondere anche pecuniariamente, e secondo la legge comune, delle conseguenze dei loro atti d'ufficio. Solo è necessario che vi sia stata violazione di legge per « colpa, negligenza od imprudenza », non semplice errore di fatto o di dritto, o materiale impossibilità di comportarsi altrimenti, e molto meno poi prudente esercizio d'una potestà discrezionale consentita dalle leggi; e vogliono essere posti a carico del Ministro i soli danni che *direttamente* derivano dalla sua azione od omissione.

In Inghilterra questo principio è incoñcusso, e innumerevoli sono i casi di pubblici ufficiali, non esclusi i più elevati di tutti, che hanno dovuto rispondere dei loro eccessi di potere innanzi alle Corti ordinarie, riportandone condanne a risarcimento dei danni inferti ai privati. In Francia, pur essendo stata sempre riconosciuta in teoria la responsabilità civile o pecuniaria dei Ministri, essa però si reputa subordinata al previo esperimento della loro responsabilità penale, per parte della Camera dei deputati, o tutt'al più al previo deferimento dell'atto ministeriale alle giurisdizioni amministrative, in maniera che l'azione per danni non è consentita ai privati se non dopo che l'atto di cui essi lamentano le conseguenze sia stato riconosciuto delittuoso dall'Alta Corte di Giustizia, ovvero annullato dalle giurisdizioni suddette, e non sembra mai consentito allo Stato (fuori dei casi d'accusa penale) per difetto di giurisdizioni a ciò competenti.

Quanto al nostro paese, richiamiamo l'articolo 32 del regolamento giudiziario del Senato in Alta Corte di Giustizia (§ 369) che è del seguente tenore:

La Corte, nel pronunciare la condanna al risarcimento dei danni, ne rimette la liquidazione ai Tribunali ordinarii, ancorchè si trovi in causa la parte civile.

Questa disposizione, riferendosi al pari dello intiero regolamento anche al giudizio dei Ministri, fa fede ad un

tempo e della possibilità che l'azione civile sia introdotta contro i Ministri insieme a quella penale, e della giurisdizione a cui è devoluta in tal caso la liquidazione dei danni; perciocchè ivi si dice che l'Alta Corte ha potestà di condannare anche a risarcimento pecuniario, ma in ogni caso la determinazione dell'indennità deve essere fatta in separata sede dai giudici di dritto comune.

Ma se l'azione civile è introdotta dal privato o dallo Stato disgiuntamente e senza che abbia preceduto accusa della Camera, potrà essa portarsi innanzi l'Alta Corte di Giustizia? La risposta negativa non ammette dubbio, perciocchè l'Alta Corte è giurisdizione essenzialmente *penale*, istituita per giudicare i Ministri che sieno *accusati* dalla Camera: ora, in materia civile non vi è accusa, ma citazione in giudizio, nè la Camera elettiva sarebbe ad ogni modo un organo d'accusa a disposizione dei semplici privati. E poichè, esclusa l'Alta Corte, non potrebbero certo essere competenti le giurisdizioni amministrative, le quali non conoscono di violazione di *dritti*, non resta che concludere per la competenza dei Tribunali ordinarii. Tale è infatti l'opinione dei più riputati scrittori; e basterà citare Mantellini, il quale scrisse: « La più liberale teoria e insieme la più giusta è quella che apre il ricorso giudiziario a chiunque sostenga di avere patito danno con ingiuria, sia dal Ministro, sia dall'impiegato, e sì civile che militare. La responsabilità civile, o quella che si basa sulla contravvenzione alla legge, deve potersi discutere al Tribunale penale e civile *senza bisogno di permessi preventivi* e senza timori di declinatorie ». Infatti l'articolo 2 della legge 20 marzo 1865 — che avremo poi occasione di richiamare più avanti (§ 778) — attribuisce alla giurisdizione ordinaria « tutte le materie nelle quali si faccia questione di un *dritto* civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione e ancorchè sieno emanati provvedimenti dal Potere Esecutivo o dall'autorità amministrativa ». E l'azione civile è certamente un *diritto patrimoniale* della parte lesa, e noi sappiamo (§§ 381, 455) che per citare in giudizio civile i deputati o i senatori Mi-

nistri, o i Ministri che non sieno membri del Parlamento, non è necessaria alcuna autorizzazione. Nè il timore di paralizzare la libera azione dei Ministri, o quello di confondere la politica o l'amministrazione con la giustizia, possono valere contro il riconoscimento della competenza del Potere Giudiziario; perciocchè la citazione non vuol dire condanna; e la condanna non può essere pronunciata dai Tribunali ordinarii che nel caso di *violazione di legge*, senza mai entrare nei motivi politici che hanno consigliato l'atto al Ministro, e senza punto toccare l'atto medesimo. Diversamente concludendo, si lascerebbero senza giudice le lesioni di diritti guarentiti dalle leggi, e questi si assoggetterebbero ad una specie di espropriazione per asserita causa di pubblica utilità, senza l'autorizzazione e le forme legali e senza indennità a colui che dovesse subirla.

Una sola volta nella nostra Camera (aprile 1867) fu proposta un'azione in responsabilità civile contro due ex-Ministri per ricupero di somma ch'essi avevano illegalmente erogata; ma la proposta non ebbe seguito. Ed in questi giorni (giugno 1908) si è fatto cenno, alla Camera, della eventuale responsabilità di un ex-Ministro d'industria, agricoltura e commercio, per l'ingiustificata (pare) concessione rilasciata a favore di una Società straniera d'assicurazione (che poi fallì) all'intento di prelevare una determinata somma che avrebbe dovuto essere trattenuta a garanzia dei diritti degli assicurati.

\* § 725. — Come abbiamo più volte accennato, nell'esercizio delle loro complesse funzioni, i Ministri sono tenuti a governare secondo le *leggi*, e secondo la *coscienza nazionale*. Non debbono cioè solamente ispirarsi alla legalità, evitare di uscire dai limiti giuridici delle proprie attribuzioni, ma debbono altresì curare che gli atti loro corrispondano di continuo al bene e all'interesse pubblico, quale è inteso dalla pubblica coscienza, che è ufficialmente interpretata dalla Camera elettiva. Imperocchè presso un popolo libero è richiesto essenzialmente un continuo e costante equilibrio fra il volere e l'operare dello Stato. Per-

tanto, mentre alle loro eventuali violazioni delle leggi corrispondono adeguate sanzioni giuridiche, le quali danno luogo alle due specie di responsabilità or ora esaminate — quella penale e quella civile — è necessario che ai loro eventuali disaccordi con la coscienza pubblica corrispondano altre sanzioni, altri rimedii, donde la responsabilità *politica*.

Questa adunque non suppone un reato nè un danno risarcibile pecuniariamente, ma una semplice divergenza di valutazione sull'esercizio del potere legale, sull'indirizzo della attività pubblica, sugli scopi o sui mezzi di governo; non si esplica con un processo nelle forme giudiziarie innanzi a Tribunali nè speciali, nè di dritto comune, ma in una azione politica in seno al Parlamento; non mette capo ad una condanna penale o pecuniaria, ma al semplice allontanamento dall'ufficio come conseguenza della cessata fiducia della Camera. La responsabilità giuridica ha la funzione di colpire gli atti delittuosi nella persona dei loro autori; quella politica ha la funzione di mantenere costantemente il Governo in *armonia con la coscienza nazionale*: e poichè una determinazione precisa delle cause di disaccordo si chiarisce evidentemente impossibile, rendesi evidente come non sia possibile alcuna legge sulla responsabilità *politica* dei Ministri.

Già fin dal 1641 i Comuni d'Inghilterra nella loro Grande Rimostranza indirizzata al Re Carlo I, notavano che « in certi casi assai frequenti la Camera può avere una giusta causa di opporsi a che determinate persone vengano scelte a consiglieri del Re, senza ch'essa abbia tuttavia una giusta causa per metterle in istato d'accusa; e le ragioni più decisive possono decidere il Re a non confidare l'ufficio di Ministro in tali mani, quantunque i Comuni possano essere alieni dal procedere per la via legale dello *impeachment* ». Questa profonda osservazione, che preludeva ad altri tempi ancora molto lontani, ebbe poi svolgimento e perfezionamento con l'istaurarsi del governo di Gabinetto, consistente appunto nel costituirsi dei vari Ministri a collettività, la quale in tanto può assurgere e

mantenersi alla testa degli affari, in quanto gode della fiducia, oltrechè del capo dello Stato, anche della maggioranza della Camera popolare. Onde Macaulay, parlando della caduta di Walpole (1742) che fu il primo Presidente del Consiglio dei Ministri, allontanato dagli affari per aver perduto la fiducia del Parlamento, scriveva che da quell'avvenimento in poi è passato nella pratica costituzionale di considerare la disapprovazione della Camera e la perdita della carica ministeriale come un sufficiente castigo per le divergenze politiche e per gli errori d'ufficio che non sieno imputabili a dolo o a corruzione personale. E soggiungeva: non è certo una pratica conforme alla lettera delle leggi, perciocchè essa dà *al Re* la nomina e la revoca dei suoi Ministri, ed al Parlamento riconosce solo un diritto d'*accusa* e di *condanna*; ma è nondimeno più salutare, poichè nulla ha più contribuito ad elevare il carattere degli uomini politici, essendo essi posti da allora in poi nell'assoluta necessità di sapersi meritare e conservare di continuo l'appoggio della rappresentanza nazionale per ogni minimo loro atto.

È dunque la responsabilità penale dei Ministri, quella che ha dato origine alla loro responsabilità politica: è il diritto di accusarli con procedura speciale e solenne ciò che ha partorito il dritto di escluderli dalla loro alta carica con procedura più facile e spiccata; è il diritto di condannarli pei *reati* di funzioni che ha creato quello di privarli delle funzioni stesse per sostituirli con altri, ove la loro condotta *politica* non sia in accordo con la volontà nazionale interpretata dalla legale rappresentanza del popolo. Quest'ultima, da assemblea di controllo *giuridico*, è venuta trasformandosi in assemblea di vigilanza *politica* e di consiglio, cosicchè nella maggior parte dei casi essa evita la triste necessità dell'accusa dei Ministri, mediante un'opportuna interposizione di consiglio ai Ministri stessi perchè si dimettano o al Sovrano perchè li dimetta; da assemblea capace di trasformarsi in organo d'accusa penale, nelle grandi occasioni, è venuta a trasformarsi quasi in una permanente Commissione d'inchiesta politica sul

quotidiano svolgimento della vita statale. Così, a misura che si è perfezionato il sistema del governo di Gabinetto; l'*impeachment* si è visto respingere sempre più verso il fondo della scena, e le frequenti dimissioni dei Ministri han preso il luogo delle antiche frequenti accuse della Camera elettiva e condanne dell'Alta Camera (§ 511).

\* § 726. — Il sindacato giuridico, il quale a norma dell'articolo 47 si esplica mediante accusa della Camera e giudizio del Senato in Alta Corte di Giustizia, ha tracciato i suoi precisi limiti dalle leggi, non potendo esso esperirsi che nel caso di azioni od omissioni qualificate dalle leggi stesse siccome reati. Dove non è offesa al diritto, dove non è dolo nè colpa, non può farsi luogo a giudizio o a condanna. Al contrario il sindacato politico, che la Camera si è assunto pel naturale svilupparsi del sistema di Gabinetto non ha nè può aver limiti nelle disposizioni del diritto obiettivo, ma si ispira gli indefiniti e mutevoli criterii della convenienza o valutazione politica. Esso consiste nel controllo ininterrotto sull'azione del Governo in genere, per mantenerlo costantemente in corrispondenza con la coscienza pubblica; quindi si esercita senz'alcuna eccezione su tutti indistintamente gli atti dei Ministri, sieno positivi o negativi, azioni od omissioni, sieno atti ministeriali anche nella forma, o sieno formalmente atti del Re ovvero dei subalterni pubblici funzionarii. Iniziativa delle leggi, emanazione di regolamenti o di decreti d'ogni natura, esercizio del diritto di convocazione e proroga o chiusura del Parlamento, scioglimento della Camera, infornate di senatori, nomina di giudici, d'impiegati d'ogni grado sì civili che militari, nomina e dimissione degli stessi Ministri, esercizio del dritto di pace e di guerra, del dritto di fare trattati, del dritto di grazia, costituzione del Senato in Alta Corte per giudicare dei crimini di tradimento, conferimento di onorificenze e di titoli, rapporti di qualsiasi genere fra Governo e privati, fra Governo e Chiese, fra Governo e Governi esteri, andamento di tutti i servizi pubblici governativi o elettivi, centrali o locali *tutto* può dar luogo a

discussioni in Parlamento, a sindacato politico sui Ministri. E questo può essere preventivo o repressivo, secondo che mira ad impedire un dato fatto o per colpirne un altro già posto in essere; e si esercita ora con forme contingenti ora con forme preordinate ad opportuni periodi. Nè importa che l'accertamento della responsabilità politica segua immediatamente all'atto ministeriale o tenga dietro in istretta correlazione con l'atto singolo, poichè quel che mantiene il Ministro nella sua carica è la *fiducia* in genere, e questa è qualche cosa di subiettivo, d'indefinibile e di mutevole nei suoi elementi. Varii sono i mezzi che le Camere hanno a disposizione per esplicare il sindacato politico e conviene esaminarli partitamente.

§ 727. — Per sorvegliare l'andamento di determinati servizi pubblici, pur rimanendone la direzione al Ministro responsabile, sono istituite apposite « Commissioni di vigilanza » composte di deputati e senatori eletti dalla rispettiva Camera, e di funzionarii designati dal Governo. Esse hanno per compito di seguire dappresso il modo di svolgersi del ramo d'amministrazione pubblica a cui sono preposte, senza tuttavia ingerirsi sulla condotta di esso, che è funzione prettamente esecutiva, di spettanza del Governo; e di compilare ogni anno una relazione, la quale poi dal Ministro del ramo è presentata a ciascuna Camera e distribuita a tutti i membri del Parlamento. Così ogni deputato o senatore è messo in condizione di conoscere i particolari di quel dato servizio, ed ove lo reputi opportuno, richiamare l'attenzione della rispettiva Camera sopra l'uno o l'altro punto che meriti disamina.

Richiamiamo ad esempio alcune di queste Commissioni di vigilanza :

Sull'amministrazione del debito pubblico, legge 10 luglio 1861 n. 94, articolo 6.

Sull'amministrazione della Cassa depositi e prestiti, legge 17 maggio 1865, n. 1270, articolo 6.

Sull'amministrazione del fondo per il culto, legge 7 luglio 1866, n. 3036, articolo 26.

Sugli Istituti di emissione e sulla circolazione di Stato e bancaria, legge 8 agosto 1895, n. 486, allegato P, articolo 3.

Consiglio d'amministrazione del fondo speciale di religione e beneficenza della città di Roma, legge 14 luglio 1887, n. 4728, articolo 3.

Commissione di vigilanza sulle ferrovie dello Stato, legge 7 luglio 1907, n. 429, ecc.

§ **728.** — Per informazione del Parlamento, acciocchè ogni deputato o senatore, ove lo creda opportuno, possa richiamare l'assemblea a discuterne, i Ministri presentano alle due Camere documenti e relazioni sopra i vari servizi pubblici.

La presentazione è talvolta imposta per legge a determinati periodi: così in forza degli articoli 142 e 295 della vigente legge comunale e provinciale, il Governo deve comunicare ogni tre mesi a ciascuna Camera l'elenco dei sindaci rimossi e quello dei Consigli comunali o provinciali disciolti con l'elenco altresì delle proroghe alla loro ricostituzione entro i tre mesi; per l'articolo 4 della legge 1° luglio 1890, n. 7003, deve comunicare ogni anno la relazione sui servizi della Colonia Eritrea.

Altre volte la presentazione ha luogo saltuariamente, per iniziativa spontanea dei Ministri, e va notato come esempio perspicuo la presentazione delle raccolte di documenti che attengono a determinate questioni di politica estera.

Tali raccolte diplomatiche si dicono *libri verdi* dal colore della copertina del fascicolo per imitazione dell'Inghilterra che ha i *libri azzurri*, come la Francia ha i *libri gialli*, la Spagna i *libri rossi*, e i *libri bianchi* la Germania. Ma purtroppo è a lamentare che spesse volte cotesti « libri », ben lungi dal riprodurre la verità, sieno compilati in guisa da fuorviare l'opinione pubblica; tantochè in Italia un libro verde sugli affari africani, presentato alle due Camere il 25 luglio 1895, fu dovuto ripresentare corretto ed integrato dal Ministero successivo il 27 aprile 1896! Non ultima causa, certo, dei disastri che ci colsero in quelle terre.

La presentazione di documenti di ogni genere che si trovano in possesso del Governo, può anche essere sollecitata da un deputato o senatore; ma in tal caso rimane sempre libero il Ministro responsabile di decidere se e sino

a qual punto sia conveniente per la cosa pubblica l'aderire alla richiesta, salvo bene inteso all'assemblea di non accettare il diniego, e salva conseguentemente al Ministro la scelta fra il sottomettersi ed il dimettersi. Che se il Ministro, nel presentare qualche documento, fa richiesta che esso rimanga segreto, non hanno allora le Camere il diritto di stamparlo nei proprii atti destinati alla pubblicità (§ 548 e ss.).

§ 729. — Un altro mezzo saltuario di sindacato, è l'istituzione d'*inchieste*, o con lo scopo di esaminare fatti specifici a carico dei Ministri, o con lo scopo d'indagare le condizioni in genere d'un determinato servizio pubblico o d'una data parte del paese, quando siavi motivo di credere che l'uno o l'altra versino in condizioni di sofferenza per trascuratezza o colpa del Governo.

Di tali inchieste già parlammo sotto l'articolo 59 dello Statuto, e basti qui richiamare le cose ivi dette (§§ 610 a 621).

Così pure possono essere una occasione all'esercizio del sindacato politico le *petizioni*, quando privati individui ricorrono all'una o all'altra Camera contro soprusi del Governo, e l'assemblea, preso in considerazione il reclamo ponga i Ministri in mora affinchè provvedano o si disculpino. Nel 1858 in Inghilterra un Gabinetto fu rovesciato appunto in seguito al dibattito che provocò Giuseppe Mazzini il quale con una petizione lamentavasi di violato segreto delle proprie corrispondenze.

Ma anche di ciò parlammo commentando gli articoli 57 e 58 dello Statuto, e non occorre aggiungere altro.

§ 730. — Sui decreti reali in genere e sui decreti ministeriali che prendono impegni di spese, invigila per la legalità la Corte dei Conti (§ 141). Ma quando essa nega il suo *visto*, e il Gabinetto richiede il *visto con riserva*, la controversia giuridica si trasforma in controversia politica, della quale è chiamato giudice il Parlamento. L'atto o decreto allora ha corso ed esecuzione, ma ciascuna delle due Camere

ne viene informata, perciocchè la legge 15 agosto 1867, fa appunto obbligo alla Corte di comunicare a ciascun ramo del Parlamento, di quindici in quindici giorni l'elenco delle registrazioni forzate. E tanto la Camera come il Senato hanno un'apposita Giunta Parlamentare, (art. 19 e 32 dei rispettivi regolamenti) la quale riferisce periodicamente, cosicchè ciascuna assemblea possiede il mezzo giuridicamente ordinato per sindacare passo passo le illegalità degli atti dell'Esecutivo; rimanendo per altro a desiderare che in pratica questo mezzo cessi di essere quasi affatto sterile, come è stato finora (§ 141 nota).

§ 731. — Sono anche occasione e mezzo di sindacato politico le leggi d'autorizzazione e d'approvazione, di conversione in legge e di ratifica (§§ 69, 70, 148) e, in maniera specialissima, quelle dei bilanci (§ 203 e ss.) e delle leve militari (§ 814).

Per mezzo dell'approvazione dei bilanci, il sindacato politico si esercita a periodi giuridicamente prefissi; ed è preventivo coi bilanci di previsione, repressivo coi conti consuntivi, misto coi bilanci d'assestamento. In questa guisa il Parlamento ha l'occasione e il mezzo non soltanto di partecipare all'amministrazione della cosa pubblica approvando o impedendo gli atti e le disposizioni di governo che si concretano nelle somme proposte nei varii capitoli d'entrata o di spesa, ma di sottoporre inoltre a minuziosa critica e sorveglianza tutta l'amministrazione, tutta l'organizzazione e l'attività dei pubblici servizi, e di curare la esatta soddisfazione di tutti i bisogni statuali.

Qualsiasi atto del Governo per cui non sia specificamente prescritta l'approvazione o l'autorizzazione in forma di legge speciale, trovasi in tal guisa ricondotto ugualmente sotto l'ispezione della Camera. Egli è perciò che l'esame dei bilanci, e in particolar guisa di quelli dei Ministeri preposti alla cura degli interessi sociali, come il Ministero dei lavori pubblici, dell'istruzione, dell'agricoltura industria e commercio, dovrebbero dar luogo ogni anno a discussioni amplissime, a cui dovrebbero partecipare numerosi

oratori, passando in rassegna tutti i fatti grandi e piccoli, generali o locali che possono interessare lo Stato o le sue parti. Abbiamo scritto un condizionale « dovrebbero », perchè mai forse — come nel corrente anno di grazia 1908 — si ebbero a deplorare l'assenteismo dei membri del Parlamento proprio nella Camera elettiva, e la povertà e talora mancanza assoluta di discussione a proposito dei bilanci. Trenta deputati approvarono, taciturni, il bilancio del Ministero d'A. I. e C. Del che le cause possono essere varie; ma noi non intendiamo di accennarle anche perchè ci porterebbero troppo lontano dalla materia su cui dobbiamo intrattenerci.

Anche la legge delle leve militari porge una consimile occasione periodica di sindacato preventivo sull'azione militare del Governo, dipendendo dalla fissazione più o meno generosa dei contingenti la quantità delle forze messe a disposizione dell'Esecutivo, la spesa a ciò consentita, il carico personale e tributario che i cittadini dovranno sopportare per la difesa nazionale.

\* § 732. — Fuori delle occasioni offerte dal voto delle leggi d'autorizzazione o d'approvazione o dalla discussione delle petizioni o dei decreti registrati con riserva o dalla eventuale discussione a proposito di relazioni presentate dalle Commissioni parlamentari d'inchiesta o delle relazioni e dei documenti presentati dal Governo, le Camere hanno tre vie per esercitare in ogni tempo ed in qualsunque materia il loro sindacato politico; e cioè le interrogazioni, le interpellanze e le mozioni.

Le *interrogazioni*, ignote in Senato, sono così definite dal regolamento della nostra Camera:

Art. 113. — L'interrogazione consiste nella *semplice domanda* se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti che al deputato occorrono, e abbia preso o sia per prendere alcuna risoluzione su oggetti determinati.

E il procedimento è stabilito come segue:

Art. 112. — Un deputato che intenda rivolgere una interrogazione ne farà *domanda per iscritto senza motivazione*. Il Presidente ne dà *lettura* alla Camera.

Art. 114. — Le interrogazioni saranno *pubblicate* nel resoconto sommario delle tornate in cui furono annunziate, e verranno *trascritte nell'ordine del giorno* dalla tornata successiva in poi, fino ad esaurimento.

Le interrogazioni sono poste *senz'altro* e nell'ordine della loro presentazione, all'ordine del giorno della *seconda tornata dopo la presentazione* e delle seguenti fino ad esaurimento.

Art. 115. — *In principio di seduta*, il Presidente darà, secondo l'ordine loro, *lettura* delle interrogazioni che sieno iscritte nell'ordine del giorno della tornata stessa. Il *Governmento risponderà immediatamente*, eccetto che dichiarati di non poter rispondere o di dover differire la risposta. In quest'ultimo caso, indicherà in qual giorno darà la risposta.

L'interrogante che *non si trovi presente* quando arriva il suo turno, si intende aver ritirata la sua interrogazione.

Quando però siano state svolte, ritirate, rinviate, o siano comunque decadute le prime quindici interrogazioni messe all'ordine del giorno, le successive si intendono senz'altro rinviate alla seduta seguente <sup>(1)</sup>.

Art. 116. — Le dichiarazioni del Governo in ciascuna interrogazione potranno dar luogo a *replica dell'interrogante*, per dichiarare se sia stato o no risposto adeguatamente alla sua domanda.

Il tempo concesso all'interrogante per siffatte dichiarazioni non potrà eccedere i *cinque minuti*.

Art. 117. — Trascorsi *quaranta minuti* dal principio della tornata, il presidente dovrà *rinvviare* le altre interrogazioni alla tornata immediatamente successiva.

Art. 118. — Quando il Governo riconosca che una interrogazione ha carattere di *urgenza*, potrà, dopo l'annunzio fattone dal Presidente, rispondere subito o nella tornata successiva in principio di seduta.

Spetterà sempre all'interrogante il diritto di replica nei limiti di cui all'articolo 116.

Art. 131. — Lo svolgimento delle interrogazioni . . . . . dev'essere fatto *a parte da ogni altra* discussione.

Adunque le interrogazioni non danno luogo a dibattito, ma a semplici spiegazioni fra Ministro e interrogante: molto meno danno luogo ad un voto dell'intera Camera. Il loro compito, importante benchè modesto, è solo quello di richiamare sugli affari l'attenzione pubblica e di mettere in guardia Camera e Ministri intorno a determinati fatti e argomenti, dando a conoscere che su di essi si è fermato l'interesse di un deputato il quale ne segue lo svolgimento ed invigila.

(1) Quest'ultimo comma fu aggiunto nella tornata del 12 dicembre 1907.

Cfr. § 446 in cui avemmo a far cenno delle modificazioni apportate al Regolamento della Camera nella sovracitata seduta — non che la nota al susseguente § 733.

Ma per la facilità con cui le interrogazioni possono esser mosse e pel nessun pericolo che involgono, sono particolarmente atte a farsene abuso, del che si hanno lamenti non solo in Italia, ma anche in Inghilterra.

\* § 733. — Più grave è l'*interpellanza*, che investe il Governo con un attacco esplicito, ed apre una vera discussione fra interpellante e Ministro, la quale nei successivi svolgimenti può anche allargarsi a tutta la Camera e metter capo ad un voto.

Essa è così definita e disciplinata dal regolamento della nostra Camera elettiva :

Art. 119. — Un deputato che intenda rivolgere un'interpellanza, ne farà domanda per iscritto senza motivazione. Il Presidente ne dà lettura alla Camera.

*L'interpellanza consiste nella domanda fatta al Governo circa i motivi o gli intendimenti della sua condotta.*

Le interpellanze saranno pubblicate nel resoconto sommario della tornata in cui furono annunziate, e fino ad esaurimento verranno trascritte nell'ordine del giorno a cominciare dalla tornata successiva.

Art. 120. — Il Governo può consentire che l'interpellanza sia svolta subito o nella tornata successiva. In caso diverso, e non più tardi della tornata successiva a quella in cui ne fu dato annunzio dal Presidente, dichiarerà se e quando intenda rispondere.

Se il Governo dichiara di respingere o rinviare l'interpellanza oltre il turno ordinario ai termini del seguente articolo 121. l'interpellante può chiedere alla Camera di essere ammesso a svolgerla nel giorno che egli propone.

Quando il Governo non faccia alcuna dichiarazione entro i tre giorni successivi all'annunzio, l'interpellanza si intende accettata e viene scritta secondo l'ordine di presentazione.

Art. 121. — Il lunedì d'ogni settimana è destinato di preferenza allo svolgimento delle interpellanze. I deputati che intendono svolgere nel prossimo lunedì le loro interpellanze iscritte all'ordine del giorno devono farne domanda a voce o per iscritto.

Fra le interpellanze di cui si è domandata la discussione hanno la precedenza quelle prima presentate.

Se non viene fatta istanza o non vi è accordo per discussione di interpellanze, la Camera continua anche il lunedì nello svolgimento del suo ordine del giorno.

Art. 122. — Qualora la Camera lo consenta, le interpellanze relative a fatti od argomenti identici o strettamente connessi possono venire aggruppate e svolte contemporaneamente.

Se il primo dei proponenti chiede di svolgere quella da esso presentata

è dato immediato avviso del giorno fissato per lo svolgimento ai proponenti delle altre con essa congiunte <sup>(1)</sup>.

Art. 123. — Dopo le spiegazioni date dal Governo, l'interpellante può dichiarare le ragioni per le quali egli sia o no soddisfatto.

Qualora non sia soddisfatto e intenda promuovere una discussione sulle spiegazioni date dal Governo, deve presentare una *mozione*. Il Presidente ne darà lettura alla Camera.

Se l'interpellante dichiara di non presentare alcuna mozione, *qualsiasi deputato può presentare una mozione sull'argomento che ha fatto oggetto dell'interpellanza*.

Tra *più mozioni* si tien conto di quella sola che fu presentata prima di ogni altra.

Art. 131. — Lo svolgimento delle.... interpellanze.... deve essere fatta a parte da *ogni altra* discussione.

Le interpellanze sono ignote all'Inghilterra, dove si usano soltanto le interrogazioni di cui, come dicemmo (§ 732), si spiega, allora, anche là l'abuso. Viceversa nel Senato nostro, dove sono ignote le interrogazioni, il regolamento tratta delle interpellanze nei seguenti articoli:

Art. 87. — Le interpellanze da senatore a senatore sono vietate.

Ogni senatore che intenda muovere l'interpellanza ai Ministri del Re, ne consegna al presidente la *proposta per iscritto*, in principio (per quanto sia possibile) della seduta nella quale si desidera che il Senato sia consultato in proposito. Questo scritto indicherà sommariamente l'oggetto della interpellanza; il Presidente ne darà *lettura* al Senato.

(1) Anche qui ci corre l'obbligo di un richiamo.

Nella più volte ricordata seduta del 12 dicembre 1907 (§§ 446, 732 nota) in cui si discussero e si approvarono varie modificazioni al regolamento della Camera, fu pure approvato, senza discussione, l'ultimo comma aggiunto all'articolo 120.

Discussione invece sollevarono le proposte modificazioni agli articoli 121 e 122 che prima non erano così formulati. (V. Tornata surriferita. Discussioni. CCCCXXXI, p. 18250-18261).

Da quella discussione una conclusione certa si trae, cioè che tutti (dalla Commissione permanente pel regolamento alla Presidenza del Consiglio, dalla Destra all'Estrema Sinistra), sono d'accordo sulla necessità di dovere ravvivare questo diritto di interpellanza che, così come è, e come funziona è una foglia secca.

Le divergenze nascono sul modo di far funzionare il detto diritto, sulle difficoltà che si incontrano e sugli inconvenienti che si verificano in ogni sistema che si adotti.

Si conlude coll'accettare questi articoli, e salvo di studiare meglio in seguito il modo di regolare l'esercizio del diritto di interpellanza onde renderlo più vivo e più sincrono al movimento politico del paese.

Art. 88. — Il *Senato*, sentiti i Ministri del Re, determina *per alzata e seduta e senza discussione, in qual giorno* le interpellanze debbono aver luogo oppure le rimanda a tempo indeterminato.

Fatte le interpellanze e chiusa la discussione cui avessero dato luogo, il *Senato* ritorna al suo ordine del giorno.

Art. 89. — Se le interpellanze seguite avranno dato luogo alla presentazione di uno o più *ordini del giorno*, si procederà per *voto* sovra di essi nel modo stabilito nell'articolo 51.

\* § 734. — Una mozione o risoluzione (detta anche per impropria abitudine « ordine del giorno ») è una breve formula contenente un'affermazione o dichiarazione, una censura o un biasimo, un'approvazione o un diniego, un consiglio o un invito al Governo, con lo scopo di essere posta ai voti in guisa che dal suo accoglimento o rigetto emerga solennemente quale è il pensiero dell'assemblea sopra un dato argomento.

Nella Camera elettiva, come abbiamo visto al precedente paragrafo, una mozione può essere presentata come conclusione di una interpellanza; ma può anche essere presentata isolatamente, nel qual caso però sono richieste alcune formalità intese ad assicurare che l'azione parlamentare si svolga meditatamente.

Ecco quanto dispone in proposito il regolamento della Camera medesima :

Art. 124. — Una *mozione* può essere proposta senza averla fatta precedere da una interpellanza; ma il Presidente non la leggerà in pubblica seduta, se prima *tre* Uffici non ne avranno autorizzata la lettura o la mozione non sia firmata da *dieci deputati*.

Art. 125. — Dopo la lettura di una mozione presentata a norma degli articoli 123 e 124 (*cioè al seguito di una interpellanza od anche disgiuntamente*) la Camera, udito il Governo ed il proponente e non più di due deputati, determinerà il *giorno* in cui dovrà essere svolta e discussa secondo le norme del capitolo XIII.

La mozione, una volta letta alla Camera non può essere ritirata se *dieci* o più deputati vi si oppongono.

Art. 126. — Qualora la *Camera* lo consenta, *più mozioni* relative a fatti od argomenti indentici o strettamente connessi, potranno fare oggetto di *una sola discussione*.

In questo caso, se una o più mozioni sono ritirate in considerazione di quanto è stabilito dal paragrafo precedente, il loro primo sottoscrittore è iscritto *con precedenza* a prendere la parola sulla mozione su cui si apre la discussione, e subito dopo il proponente.

Art. 127. — Qualora una o più interpellanze o mozioni sieno state fatte oggetto di un'unica discussione, le mozioni hanno la *precedenza* sulle interpellanze; ma gli interpellanti possono rinunciare alle loro interpellanze, e in questo caso sono iscritti sulla mozione in discussione subito dopo il proponente di essa e delle mozioni eventualmente ritirate a norma degli articoli precedenti.

Art. 128. — Gli articoli 90 e 91 si applicano alla discussione della mozione.

L'ordine del giorno puro e semplice e l'ordine del giorno motivato non hanno nella votazione la precedenza sulle mozioni.

La votazione di una mozione può farsi per divisione (*cioè votandone separatamente le parti*).

Art. 129. — Su ciascuna mozione possono essere presentati *emendamenti* a norma del capitolo XIII.

La discussione degli emendamenti ha luogo dopo chiusa la discussione generale.

Il proponente di una mozione ha diritto alla parola prima della chiusura.

I singoli *emendamenti* sono *discussi* e *votati* separatamente, secondo l'ordine dell'inciso a cui si riferiscono.

Art. 130. — Se l'*emendamento* è *aggiuntivo*, si pone ai voti prima della mozione principale, se *soppressivo*, si pone ai voti il mantenimento dell'inciso.

Se è *sostitutivo*, si pone prima ai voti l'inciso che l'emendamento tende a sostituire; se l'inciso è mantenuto, l'emendamento cade, se è soppresso si pone ai voti l'emendamento.

Art. 131. — Lo svolgimento delle..... mozioni, deve essere fatto *a parte* da *ogni altra* discussione.

Più brevemente il regolamento senatorio nell'articolo 51 determina che gli « ordini del giorno » comunque presentati,

..... debbono sempre essere redatti *in iscritto* e deposti sul banco del Presidente acciò egli possa darne lettura all'assemblea; possono essere *sviluppati* dal loro autore ma non possono fare oggetto di *discussione* se non sono stati *appoggiati* da altri *quattro senatori*. Qualora il Senato non istimi di deliberare immediatamente sovra di essi, può rimandarli all'esame degli *Uffici* o di una *Commissione*, fissando il giorno in cui dovrà farsene relazione; questa deliberazione è presa per *alzata e seduta senza discussione*.....

Amplissima è dunque la discussione delle mozioni, potendo prendervi parte tutti i membri dell'assemblea, secondo le norme ordinarie pei dibattiti delle proposte. Il voto (non trattandosi di progetto di legge, pel quale caso soltanto ha valore il disposto dell'ultimo inciso dell'articolo

65 dello Statuto) può aver luogo con qualunque sistema a termini delle regole esposte nei §§ 657 e ss. È però d'uso di votarle per appello nominale e a scrutinio palese, acciocché ogni membro dell'assemblea assuma intiera la responsabilità morale del suo voto e delle conseguenze politiche di esso.

Invero, giuridicamente l'approvazione di una mozione può non avere alcun effetto: ma politicamente la sua approvazione o il suo rigetto ne ha per solito una grandissima, costituendo il mezzo diretto e solenne per rendere noto se il Governo continua o no a riscuotere la fiducia dell'assemblea. Pertanto, dato il caso che sia approvata una mozione di biasimo o di censura o di sfiducia nel Gabinetto o in genere una qualsiasi mozione che il Gabinetto abbia dichiarato di non accettare — o viceversa dato il caso che ne sia respinta un'altra di fiducia o di plauso al Gabinetto o in genere un'altra che il Gabinetto stesso abbia dichiarato di desiderare che fosse approvata — i Ministri si trovano ad avere la prova solenne che la corrente di simpatia fra essi e la maggioranza si è spezzata, ch'essi non godono più la fiducia della maggioranza, ed altri uomini d'ora innanzi sono pervenuti a guidarla e dirigerla: ed allora è necessario venire alla crisi, che, secondo vedemmo sotto l'articolo 65, si risolverà o col mutamento dei Ministri o con la dissoluzione della Camera.

\* § 735. — Della responsabilità politica dei Ministri abbiamo discorso nei precedenti paragrafi come di un rapporto che si svolge o si può svolgere in pari grado con entrambe le Camere del Parlamento. Pure, nella realtà delle cose, non è il Senato, ma l'assemblea elettiva, quella che la pone in essere: fattori giuridici e fattori politici concorrono a spogliare il Senato dall'attitudine ad esercitare il sindacato politico sul Governo.

Innanzitutto, per l'articolo 47 dello Statuto si appartiene alla Camera elettiva il diritto di mettere in accusa i Ministri, cioè di determinare discrezionalmente, volta per volta, quali reati commessi da un Ministro rivestano tale

importanza politica da consigliarne la persecuzione innanzi all'Alta Corte di Giustizia. Conseguentemente, essendosi il sindacato politico sviluppato storicamente da quello penale, l'organo di quest'ultimo doveva apparire e diventare il più adatto anche per quello; e doveva esercitarlo da solo, senza consenso del Senato, non trattandosi in sede di sindacato politico, di *accusare* e poi *giudicare* imputati, ma di dichiarare semplicemente che i Ministri non godono più la fiducia pubblica.

In secondo luogo, per l'articolo 10 dello Statuto, ogni legge di approvazione dei bilanci e conti dello Stato deve essere presentata *prima* alla Camera dei deputati. Ora, queste leggi, come si è detto, costituiscono uno dei mezzi più efficaci del sindacato politico, perchè lo rendono possibile a termini prefissi e ricorrenti ogni anno, e sopra tutta intiera la massa dei pubblici servizi. Quindi è lo Statuto medesimo che pone la Camera dei deputati in condizioni da potere esercitare il sindacato sui Ministri *prima* dell'assemblea senatoria: e quando quella lo ha esercitato passando in minuziosa rivista tutti i capitoli del bilancio, un analogo esercizio da parte del Senato sarebbe una ripetizione, il più delle volte superflua, qualche volta anche pericolosa. Invero, o il giudizio del Senato risulta identico a quello della Camera, e se è d'approvazione nulla aggiunge alla vitalità del Ministero, se è di riprovazione giunge troppo tardi perchè la riprovazione della Camera ha già sortito il suo effetto; o è opposto a quello della Camera, e anche qui giunge troppo tardi se approva quello che la Camera ha condannato, e se condanna quel che la Camera ha approvato, dà luogo ad un conflitto non fra Senato e Ministero, ma fra ramo e ramo del Parlamento, con la vittoria del più forte fra i due.

Ed il più forte fra i due è il ramo elettivo, non quello vitalizio: nè tanto perchè l'uno sorge direttamente dal corpo sovrano, mentre l'altro ne deriva indirettamente, quanto perchè l'uno è soggetto a scioglimento e l'altro ne è immune. Questa immunità, che al primo aspetto sembra un favore, si risolve in una vera e propria diminuzione di

influenza; perciocchè la Camera, potendo essere disciolta e rinviata al giudizio del corpo elettorale, ha il mezzo efficacissimo di poter parlare in nome del popolo, ed imporre la sua volontà in tutti i conflitti.

Egli è per tutte queste ragioni, che il Senato non può esercitare nè esercita il sindacato politico sul Gabinetto. Nelle Commissioni di vigilanza (§ 727) e in quelle d'inchiesta parlamentare (§ 729) esso partecipa bensì a pari grado con la Camera elettiva; le relazioni, i documenti, le leggi tutte sono anche ad esso presentate ugualmente, anche esso riceve le petizioni, e gli elenchi dei decreti registrati con riserva, fa interpellanze, vota ordini del giorno; e tuttavia la materia del sindacato politico gli sfugge di mano, al punto che se riesce qualche volta ad abbattere un Ministro singolo e poniamo pure l'intero Gabinetto, nella realtà il Ministro e il Gabinetto non cade per voto del Senato ma perchè era già debole alla Camera e mancava alla sua caduta solo l'ultimo gravame che fa traboccare la bilancia (§ 680).

#### \* Valore della responsabilità ministeriale.

\*§ 736. — Resta ad esaminare quale sia l'efficacia pratica della responsabilità dei Ministri.

Nel § 723 già facemmo questa indagine in ordine alla responsabilità *penale*, rilevando com'essa sia per propria natura di così rara attuazione, da non entrare quasi più in calcolo. Similmente la responsabilità *civile* (§ 724) si appalesa difficile nell'esplicazione e limitata nello scopo, oltrechè incerta nell'effetto per il motivo che non sempre le sostanze personali dei Ministri, anche quando si giunga a dichiararli responsabili, potrebbero bastare a risarcire i danni pecuniarii dei loro atti, che possono ammontare a milioni. Rimane dunque la *responsabilità politica* (§ 724); la quale, appunto per le infinite occasioni che discrezionalmente possono darle adito per l'incitamento del lusinghiero premio della successione ministeriale con cui lusinga gli avversarii del Gabinetto, per l'agevolezza con la quale può esplicarsi, per l'effetto

che adduce non infamante, nè perpetuo, nè disastroso ai ministri colpiti, è divenuta ormai l'unica e sola sanzione dei falli e dei trascorsi dei Ministri, non solo riempiendo le lacune delle altre due forme di responsabilità, ma soppiattandole del tutto.

Immenso è senza alcun dubbio il beneficio addotto dalla responsabilità politica: siccome quella che assicura il costante accordo fra l'andamento della cosa pubblica e la coscienza nazionale, rende possibile la coesistenza della forma monarchica col regime popolare, alletta i migliori uomini ad entrare nelle Camere per aprirsi la via alle più eccelse cariche dello Stato, tempera le lotte dei partiti e le rende più umane poichè le trasforma in battaglie parlamentari di ragionamenti e di voti, fa della tribuna politica un focolare di pubblicità e d'educazione donde irradiano ogni giorno torrenti di luce per l'opinione pubblica. Pure, essa presenta in sommo grado i difetti delle sue stesse qualità, e come queste son grandi anche quelle sembrano incompatibili.

È suo pregio il comprendere ogni cosa, non potendosi immaginare alcun atto governativo che sfugga al controllo della rappresentanza nazionale, e che non possa costar la vita ministeriale ai membri del Gabinetto. Ma questo suo pregio costituisce anche un pericolo: perciocchè i dritti e gli interessi dei singoli, se teoricamente godono della difesa del Parlamento, in realtà sono troppo poca cosa per indurre la Camera, corpo politico, ad abbattere i Ministri per colpe od errori di picciol conto, per la qual cosa i dritti e gl'interessi dei singoli rimangono veramente senza tutela. Finchè la ragion politica avvince la maggioranza della Camera ad un Gabinetto, questo rimane in pratica arbitro insindacato del modo con cui abbia a dirigersi l'azione multiforme del Governo. Come un nuovo figliuol prodigo esso può fare tutto quello che vuole, poichè la sua maggioranza lo monda sempre d'ogni colpa, non bastandole il cuore di affiggere lo sguardo torvo in un viso che riproduce le sue stesse sembianze. Quindi tutto il suo studio consiste nel rendersi e mantenersi ligii i singoli deputati,

in numero sufficiente per avere una maggioranza; l'enorme suo potere in tutti i rami dell'accentrata amministrazione pubblica gli dà i mezzi di distribuire favori d'ogni genere, fuori dell'assemblea, e i beneficiati poi lo ripagano difendendolo col voto dagli attacchi nell'assemblea medesima. La catena si ribadisce: dagli elettori monta ai deputati, da questi ai Ministri, dai Ministri discende sotto altra forma a quelli e da quelli a queglii altri, chiudendo il circolo vizioso che ha fatto scendere il sistema politico dal regime parlamentare al parlamentarismo.

È suo pregio la sensibilità massima, per cui ogni spostamento nell'opinione pubblica si traduce in uno spostamento analogo nell'equilibrio dei partiti parlamentari e mette capo a correzioni, modificazioni, sostituzioni dei criteri direttivi della cosa pubblica. Ma anche questo suo pregio costituisce un nuovo pericolo: perciocchè ogni più piccolo atto può rompere l'equilibrio ed abbattere il Gabinetto moltiplicando le crisi, donde incertezza, debolezza, mutazioni continue, assenza di spirito di seguito nella condotta dei pubblici affari. La fiducia che deve sempre intercedere fra Ministri e Camera, è sentimento indeterminato e non determinabile, consta di mille elementi diversi, è soggetta ad alterazioni perpetue; finchè essa dura, il Gabinetto gode di una potenza cento volte più grande di un Re assoluto, perchè fortificata e garantita dall'appoggio della rappresentanza nazionale; il giorno in cui venga ad indebolirsi, e qualunque ne sia la causa, il più piccolo incidente basta ad abatterli, mentre poco prima non erano bastati i falli più perspicui. Quindi i Ministri si trovano nella continua necessità di industriarsi per conservare la maggioranza; non vivono per operare, ma lavorano per vivere; tutte le loro azioni subordinano a questo supremo bisogno; più che decidersi a quello che chiamano utile per lo Stato, sono astretti a quello che riconoscono conveniente per mantenersi al potere; la loro azione si svolge fra continue insidie dei gruppi avversi e continui timori di defezioni degli amici scontenti, e talvolta quando meno se l'aspettano un nonnulla basta a rovesciarli.

È suo pregio l'essere collettiva, in guisa che la maggioranza sapendo di non poter colpire a suo capriccio questo o quel Ministro isolato, diviene meno corriva a provocare una crisi, ed il Gabinetto finisce con l'acquistare per indiretta via un po' di quella libertà d'azione che i vincoli di parte e le ingerenze parlamentari tendono ad attenuare o distruggere. Ma anche quest'ultimo pregio costituisce un pericolo. Infatti, da una parte i falli del singolo Ministro, finchè dura una ragione sufficiente di conservare quel dato Gabinetto, rimangono coperti di fronte alla Camera, e le offese ai dritti e agli interessi dei privati perdono vieppiù quella tutela che si vorrebbe rinvenire nella responsabilità politica; dall'altra, venendo a cessare quella qualsiasi ragione sufficiente di conservare il Gabinetto, l'errore tecnico e politico dell'uno vale ad abbattere tutti gli altri colleghi, buoni o cattivi, in un fascio. E come la tendenza naturale e necessaria è di corroborare ed estendere sempre più la responsabilità collettiva, in guisa che il Presidente dei Ministri suol porre sempre la « questione di fiducia » sopra ogni atto dei Ministri suoi colleghi, questi difetti aumentano in proporzione.

Riassumendo, la responsabilità dei Ministri si riduce quasi in modo assoluto a pura responsabilità politica, e questa, che teoricamente dovrebbe bastare a mantenere i Ministri entro l'orbita delle leggi e nei limiti del sentimento nazionale, in realtà si dimostra o insufficiente a difendere i cittadini, o eccessiva nell'abbattere i Gabinetti.

\* § 737. — La responsabilità *politica* dei Ministri non può funzionare correttamente fino a che non venga ristretta entro i limiti dello scopo suo, che è quello di mantenere l'azione dei Ministri in accordo costante con l'opinione pubblica.

L'esperienza secolare ha oramai dimostrato che la libertà civile, per potere mantenersi e prosperare, ha bisogno di un duplice e distinto ordine di presidii: presidii politici e presidii giuridici. I primi si trovano in quel che dicesi la « libertà politica », cioè nella forma di governo *rappresentativa*, che tramuta le naturali e sempre vigili forze del-

l'opinione pubblica in istituti di dritto pubblico, nelle elezioni e nei parlamenti. Gli altri si trovano nei controlli giuridicamente ordinati per tutelare i singoli diritti dell'individuo non solo verso l'illecita azione dei privati ma anche verso l'illecita azione delle pubbliche autorità, cioè nella forma di governo *costituzionale*, che tramuta le naturali attività del singolo non pure in diritti civili verso ogni altro individuo, ma in diritti pubblici subiettivi o diritti di libertà civili verso il Governo (§ 56).

Ora presso i popoli latini, in genere, l'elaborazione storica non ha curato di sviluppare parallelamente l'uno e l'altro ordine di presidii, non ha riconosciuto in tutte le sue applicazioni e conseguenze la necessità di svolgere il sistema costituzionale; ma tende piuttosto a pregiare le difese *politiche* e a confidare di preferenza nel sistema *rappresentativo*, cosicchè per una serie ancora lunga di atti del Governo, il cittadino deve attendersi guarentigia dalla responsabilità politica dei Ministri innanzi alla Camera, e non dall'intervento tutelare del potere giudiziario. Ma la responsabilità politica dei Ministri non è capace di operare in conseguenze sensibili se non quando vien rotta l'armonia fra le tendenze politiche prevalenti nel popolo e la condotta di coloro che stanno alla direzione della cosa pubblica; laonde non è atta, per sua stessa natura, a stare a guardia e garanzia d'ogni diritto obiettivamente stabilito sia pure di costituzionale importanza. Gli sforzi perciò debbono essere rivolti a rassodare le difese giuridiche, persuadendosi che non debbono essere confuse con quelle politiche perciocchè diverso è il loro scopo, diversa è la loro efficacia, non coprono entrambi il medesimo campo, non si possono scambiare fra loro e sostituire a vicenda. Quando ad ogni lesione di diritto il privato individuo avrà il mezzo facile e legale di ricorrere ad un giudice per allontanare da sè le conseguenze degli atti arbitrari di qualsiasi autorità pubblica, allora soltanto la responsabilità politica dei Ministri di fronte alla rappresentanza politica della nazione si troverà ricondotta al suo vero scopo, nei suoi veri limiti, e funzionerà utilmente per tutti; della *legalità* degli atti di

governo i privati discuteranno dinanzi alle giurisdizioni competenti, ma i voti di censura e di sfiducia non saranno più, come oggi, il rimedio (il più delle volte teorico) contro isolate e non generali violazioni di legge, sperimentandosi invece per la sola valutazione complessiva della condotta *politica* del Governo.

Dovrà anche cessare il presente sistema di responsabilità strettamente unificata nei Ministri anche per i fatti degli agenti inferiori, poichè esso non può giungere se non a rendere irresponsabili gli uni e gli altri, col che servono agl'interessi della maggioranza mutevole. E quando sarà subentrato a grado a grado il sistema della responsabilità specificata, per cui ciascun pubblico funzionario risponde personalmente d'ogni suo atto illegale, allora la responsabilità *politica* dei Ministri innanzi alla Camera non si risolverà più in una vuota formola per la soverchia estensione sua: i Ministri risponderanno politicamente della sola loro azione personale, cioè dei criterî e ordini generali con cui essi indirizzano l'opera dei subalterni, ma non copriranno ogni atto di questi ultimi assicurando loro l'impunità pel favore con cui la maggioranza parlamentare sostiene i Ministri medesimi.

Diffondendo nelle applicazioni concrete fino agli ultimi limiti il concetto vero del governo *costituzionale* — determinando il più esattamente possibile quale sia la sfera d'attività *giuridica* di ogni pubblico agente — restringendo fin dove si può (e si può e si deve fare ancora in moltissime parti) il potere discrezionale o d'imperio delle autorità pubbliche dei vari gradi — discentrando competenze e responsabilità e ponendo a guardia della legalità di tutti gli atti pubblici il potere giudiziario — si otterrà in pari tempo dal sistema *rappresentativo parlamentare* ciò che solo esso può e sa dare in altissimo grado; la responsabilità politica dei Ministri limitata a ciò che veramente deve compiere, adempirà il suo scopo senza turbamenti d'altre sfere e con molto più sicuro vantaggio pubblico. Così in Inghilterra le crisi ministeriali avvengono veramente per alte e chiare questioni politiche, sopra punti di nazionale interesse, e i Gabinetti

sono di gran lunga più stabili che non presso di noi, e il Governo è veramente « giuridico », e il sistema parlamentare non è divenuto parlamentarismo, onde le altre nazioni europee guardano sempre al di là della Manica come ad un modello inarrivabile.

Il gran segreto degli inglesi è precisamente questo: di non aver confidato nei controlli politici se non per quello ch'essi possono dare, di aver perfezionato di conserva il regime rappresentativo e il regime costituzionale, la difesa politica e quella giuridica dei diritti individuali e delle libertà dei singoli.

---

## Art. 68.

**La giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce.**

### SOMMARIO:

**\* La funzione giudiziaria in generale.**

\* § 738. La sovranità e il suo triplice modo di manifestarsi. - Funzione legislativa, esecutiva, giudiziaria. — \* § 739. Compiti e caratteri specifici della funzione giudiziaria. — \* § 740. Suo modo di esplicarsi. — \* § 741. Raffronto tra la funzione giudiziaria e la legislativa. — \* § 742. Raffronto tra la funzione giudiziaria e l'esecutiva. — \* § 743. Necessità della autonomia della funzione giudiziaria. — \* § 744. Come questa autonomia s'imponga specialmente in un regime costituzionale.

**\* Il potere giudiziario (funzioni ed organi) e lo Statuto italiano.**

\* § 745. Imperfezione della formula dell'articolo 68 - Essa non risponde al vero concetto del costituente piemontese. — \* § 746. Se la parola « ordine » usata dal costituente piemontese escluda sostanzialmente il concetto di « potere giudiziario ». — \* § 747. Significato della espressione « la giustizia emana dal Re ». — \* § 748. Disamina dell'altra espressione: « ed amministrata in suo nome dai giudici ». — \* § 749. *Nomina ed istituzione* dei giudici.

**\* Il potere giudiziario e le azioni individuali.**

\* § 750. Azioni d'indole *civile* ed azioni d'indole *penale*. - Caratteri dell'una e dell'altra giustizia. — \* § 751. Nessun limite alle azioni di indole civile per quanto riguarda le persone. — \* § 752. Come simile limite esista, invece, nel campo della giustizia penale. — \* § 753. *Garanzia amministrativa*.

**\* Il potere giudiziario e gli atti del Legislativo.**

\* § 754. Posizione dei vari quesiti che sorgono relativamente ai rapporti fra il potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato. - Primo quesito: se il Giudiziario possa inquirere sulla costituzionalità *sostanziale* di una data legge. - Concetto degli americani. — \* § 755. Come la soluzione sia negativa nei riguardi del nostro diritto pubblico. — \* § 756. Secondo quesito: se il Giudiziario possa inquirere sulla costituzionalità *formale* di una data legge. — \* § 757. Risolto affermativamente il secondo quesito, si esamina l'altro quesito: quale limite sia assegnato al giudice relativamente all'indagine sulla costituzionalità *formale* di una data legge.

\* **Il potere giudiziario e gli atti dell'Esecutivo.**

\* § 758. Primo quesito: se possa il Giudiziario inquirere sulla legalità *sostanziale* d'un regolamento o d'un decreto regio, e negargli efficacia. — \* § 759. Se e come possa detta indagine rivolgersi alla legalità *formale* dei sopraccennati atti del Potere Esecutivo. — \* § 760. Terzo quesito in merito ai decreti emanati per delegazione del Parlamento: se il Giudiziario possa fare indagini sull'azione dell'Esecutivo per verificare se quest'ultimo abbia esorbitato dal mandato ricevuto. — \* § 761. Ancora sulla incostituzionalità dei decreti-legge non emanati per delegazione. — \* § 762. L'ultimo decreto-legge del 22 giugno 1899.

\* **Il potere giudiziario e i suoi conflitti con altri organi dello Stato o della amministrazione.**

\* § 763. Il potere giudiziario e il diritto d'interpretare e di far valere le garantigie parlamentari. — \* § 764. Il principio dell'unità giurisdizionale e le giurisdizioni speciali amministrative.

\* **Altre attribuzioni del potere giudiziario.**

\* § 765. Giurisdizione volontaria. — \* § 766. Funzioni di controllo nelle elezioni.

**\* La funzione giudiziaria in generale.**

\* **738.** — La sovranità, potere unico e indivisibile di comando giuridico, si manifesta in tre diversi aspetti: cioè come determinazione di *norme*, destinate a porre preventivamente e in via generale i limiti delle azioni (sieno queste azioni dei privati ovvero dei varii organi del Governo) — come emanazione di *provvedimenti*, cioè di atti concreti mercè i quali il Governo raggiunge e adempie i suoi scopi — come esercizio d'un *controllo* sopra le azioni singole (dei privati o delle autorità pubbliche), per constatare nei casi dubbî se si sono tenute in realtà come dovevano entro i confini delle rispettive regole giuridiche, e per richiamarle ove occorra al rispetto dei confini medesimi.

Queste tre manifestazioni diverse di quell'unico potere che chiamiamo sovranità, in regime assoluto sono confuse in uno stesso organo pubblico, l'organo capo dell'Esecutivo che è anche organo sovrano. Ma in regime costituzionale si differenziano tra loro nelle tre funzioni rispettivamente dette legislativa, esecutiva e giudiziaria, e alla differenzia-

zione delle funzioni medesime viene a corrispondere anche una opportuna specializzazione d'organi o poteri, cioè il potere legislativo, l'esecutivo e il giudiziario.

Senonchè il riparto, la « divisione dei poteri » non obbedisce a un criterio meccanico: ciascun organo costituzionale pur corrispondendo principalmente ad una sola funzione, ha parte anche delle altre; bastando che, *sostanzialmente*, per ciascun rapporto giuridico l'autorità che pone la norma sia distinta da quella che operando l'esplica in concreti provvedimenti, e distinta altresì da quella che sindaca nei casi dubbî la corrispondenza delle azioni alle regole; e *formalmente* la espressione di volontà statuale di ciascun organo « potere » sia sempre distinta e indipendente da quella degli altri due.

Pertanto in regime costituzionale rappresentativo la funzione legislativa, cioè quella che pone le norme giuridiche, spetta in primo luogo al Parlamento, in secondo luogo al Governo; la funzione detta esecutiva, cioè quella che opera con provvedimenti concreti e singoli entro il giro delle norme giuridiche, spetta in primo luogo al Governo e in secondo luogo al Parlamento; la funzione di controllare gli atti singoli dei privati e delle autorità nei casi dubbî, spetta in primo luogo al potere giudiziario, sussidiariamente e sotto forme diverse al Governo ed alle Camere. Ma in ogni caso, sia che il Parlamento eserciti l'ufficio di dettar norme, o quello di emanare provvedimenti, o quello di pronunciare giudizi, l'espressione di volontà sua è inattaccabile agli altri poteri; così pure, o che il Governo emani provvedimenti, o norme, o eserciti controlli, l'espressione della sua volontà è inattaccabile agli altri poteri; così infine l'espressione di volontà del Giudiziario è autonoma, indipendente, inattaccabile.

Dopo avere fissato i sommi principii in ordine al legislativo ed all'Esecutivo, con questo articolo 68 il nostro Statuto inizia un altro titolo, riguardante il Giudiziario. Noi pertanto dobbiamo esaminare più dappresso la funzione giudiziaria e l'organismo che ne è investito secondo il nostro diritto pubblico.

\* § 739. — La funzione giudiziaria ha la missione di mantenere rispettati da tutti i limiti giuridici. Essa ha varii caratteri specifici, che la differenziano dalla funzione legislativa e della esecutiva, e le assicurano un posto fra i « poteri » dello Stato.

In primo luogo, mira a sindacare la conformità o disformità dell'atto unicamente in rapporto al *limite giuridico* prestabilito nelle norme di diritto positivo, senza punto preoccuparsi della convenienza od opportunità dell'atto medesimo. Essa non fa che ricercare se l'atto è consentito o no dalla legge; e quando trova che è legittimo, lo dichiara tale ancorchè per altri aspetti possa apparire non conveniente o criticabile; quando invece non lo trova legittimo, lo colpisce con le sanzioni varie che sono portate pure dal diritto nazionale, ancorchè per altri aspetti appaia opportuno od anche lodevole. Suo compito esclusivo è quello di assicurare il rispetto della legge; laonde la coscienza pubblica ben potrà essere talvolta indotta a desiderare che la legge sia resa più compiuta o più benigna o più rigida, ma non può mai pretendere ragionevolmente che la funzione giudiziaria esorbiti dal suo scopo per compiere o restringere od estendere ad arbitrio la norma giuridica. Ad altri scopi, altri mezzi: se trattasi di salvaguardare un limite imposto dalla legge morale, provvede l'opinione pubblica; se un limite imposto dalla convenienza od opportunità amministrativa o politica, provvede il Ministro sopra i subalterni, il Parlamento sui Ministri, procurando di mantenere gli atti singoli in armonia con la coscienza nazionale. Mentre, invece, lo scopo specifico della funzione giudiziaria è quello di mantenere la conformità fra le azioni singole e i limiti di legge, e a questo essa attende, senza nè sostituirsi ad altri mezzi di controllo, nè farsi sostituire da essi. In una parola, suo ufficio è di giudicare *secundum legem*, non *de legibus*; e di tener ferma l'osservanza della legge qualunque essa sia: *dura lex, sed lex*.

In secondo luogo, la funzione giudiziaria interviene sempre *posteriormente* all'atto di cui si tratta riconoscere la conformità o disformità ai limiti di legge. Mentre altre qualità

di sindacati possono intervenire anche prima, per evitare od impedire un'azione improvvida (avendo a loro obiettivo la convenienza o l'opportunità) — il sindacato giudiziario non può che attendere che l'atto sia stato posto in essere, ed eventualmente impedirne gli effetti o reprimerli. Non vigila a prevenire le violazioni delle leggi, ma lascia libero il campo alle attività che la legge ha riconosciute od organizzate, sopraggiungendo solo più tardi, ove occorra, a valutarne le esplicazioni in rapporto ai limiti giuridici entro i quali quelle attività sono tenute ad esercitarsi. La prevenzione è altro ufficio ben distinto, e si esplica per altre vie: ma non ha nulla a vedere con la funzione giudiziaria, la quale è per sua natura esclusivamente repressiva, e secondo questa sua natura si esplica, senza nè sostituirsi ai controlli preventivi, nè potere essere soppiantata da quest'ultimi.

In terzo luogo, la funzione giudiziaria è *passiva* ed *eventuale*: cioè interviene non per iniziativa o libera elezione propria (come accade pei controlli discrezionali, amministrativi o politici), nè sistematicamente per tutte le azioni, ma solo in seguito a provocazione o richiesta da parte di chi ha diritto a richiamarsi e metterla in moto. Essa non si informa dalla presunzione che la legge sia per essere violata, non è precauzione contro temuti pericoli, non è perfezionamento o integrazione più o meno necessaria delle azioni poste in essere dal singolo o da un organo pubblico; ma sta a guardia dell'ordine giuridico per reintegrarlo nel caso in cui sia stato turbato, e però interviene a pronunciare solo quando le venga proposto il quesito, se un dato atto non oltrepassi per avventura i limiti di legge. Tuttavia, se è eventuale nel senso ora detto, se non può intervenire che in seguito a provocazione o richiamo, è però *necessaria* e *imprescindibile* quanto alla sua esplicazione, nel senso che una volta provocata non può ricusarsi alla indagine che le è propria, e senza mai esimersi dal proprio obbligo deve in ogni caso risolvere l'antitesi giuridica, ossia, a seconda delle circostanze, la legalità o l'illegalità dell'atto, la responsabilità o l'irresponsabilità giuridica dell'autore

di esso. Imperciocchè in uno « Stato giuridico » non può esistere arbitrio per alcuno; la qual cosa equivale ad affermare che non vi è azione privata o pubblica la quale non abbia una legge, ossia non può esservi caso alcuno in cui di una data azione non possa dirsi se la legge la proibisca o la consenta. E tutta la ragione d'essere della funzione giudiziaria consistendo nell'attestare se le azioni sono o pur no conformi alla rispettiva regola giuridica, essa funzione si annullerebbe, verrebbe meno al suo còmpito, ove alcuna volta potesse ricusarsi di pronunziare quale è il diritto che regola una determinata azione, e trarre le conseguenze giuridiche della sua pronunzia. Egli è perciò che il capoverso dell'articolo 3 delle disposizioni preliminari al nostro Codice civile, determina:

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 *principi generali di diritto*.

\* § 740. — La funzione giudiziaria si esplica raffrontando l'atto singolo alla norma regolatrice, per constatare s'esso è, o meno, in armonia con quest'ultima. Il raffronto ha luogo con forme solenni, mediante assunzione di prove e di testimonianze, ascoltando e ponderando accuse e difese, sotto il controllo morale delle parti contendenti e della intera opinione pubblica, per una serie d'indagini e deduzioni che costituiscono un *giudizio*. E il giudizio mette capo necessariamente ad una dichiarazione che dicesi *sentenza*, ed è pel Giudiziario quello che la legge è pel Legislativo e il decreto per l'Esecutivo, ossia la forma con cui si esplica rispettivamente la volontà dello Stato.

La sentenza è come la conclusione d'un sillogismo, in cui la volontà di colui che la pronunzia, non ha parte alcuna; perciocchè dichiara, in primo luogo, quale è la norma che regola quella data azione; dichiara, in secondo luogo, se l'azione medesima si è attenuta o meno alla norma stessa; dichiara, infine, le conseguenze giuridiche della difformità o conformità — mantenendo l'efficacia dell'atto o annullan-

done o impedendone gli effetti — ponendo in essere la responsabilità del rispettivo autore o liberandolo dall'obbligo di risponderne. La sentenza ha perciò le tre seguenti caratteristiche.

Essendo un raffronto dell'atto concreto alla norma generale, non può mai toccare quest'ultima, ma solo unicamente l'atto, o gli effetti dell'atto, che non risulti a quella conforme; ossia non concerne che l'atto specificamente dedotto in giudizio, e le soli parti in confronto delle quali essa viene pronunciata. Efficace e imperativa per il caso specifico del quale essa si occupa, non ha però alcuna efficacia giuridica per qualsiasi altro caso, fosse pure il più evidentemente identico a quello ch'essa ha deciso. Il suo valore morale è senza dubbio estesissimo, in quanto altre persone, basandosi su di essa, possono ragionevolmente attendersi che in casi analoghi altre sentenze diranno altrettanto; ma ciò non toglie che per ogni distinto caso è indispensabile un nuovo apposito giudizio, il quale metterà capo ad una nuova ed apposita sentenza. Imperciocchè il dettar norme generali è funzione *legislativa*, spettante ad altro potere, e se il giudice usurpandola pronunziasse anche pei casi non dedotti in giudizio o per le persone estranee al medesimo, farebbe opera non *secundum legem* ma *de lege ferenda*; sarebbe esso il Legislativo, esorbiterebbe incompatibilmente dal proprio ufficio.

Essendo una mera dichiarazione di conformità o disformità di un dato atto alla legge, la sentenza, una volta pronunciata definitivamente, non può più in alcuna guisa e per verun mezzo essere revocata: essa diventa *res judicata*, e, *pro veritate habetur* per una presunzione giuridica alla quale non si ammette prova in contrario. Una legge o un decreto, sia che pongano norme, sia che pongano provvedimenti, sono sempre revocabili nelle forme medesime, e non hanno vigore se non fino a quando altre leggi o decreti intervengano a modificare il diritto preesistente salvî gli eventuali diritti acquisiti dai terzi; perciocchè sono comandi dell'autorità statuale, e questa è sempre libera di determinarsi come meglio reputa nel pubblico interesse e

pel pubblico bene. Ma una sentenza non è un comando, è una *dichiarazione* di ciò che la legge comanda in una data cosa specifica: e però, serbate scrupolosamente tutte le discipline che il diritto positivo con savio criterio determina per poter giungere alla conoscenza del vero, una volta che nelle prescritte forme sia stata fatta cotesta dichiarazione di diritto, nessuna via può e devè rimanere aperta più oltre per ritornarvi sopra.

Da ultimo, essendo una dichiarazione di ciò che la legge vuole, e non una prescrizione o un comando discrezionale della pubblica autorità, la sentenza può bensì passare per gradi varii di appelli e ricorsi allo scopo di averla ponderata, meditata, illuminata, prossima alla verità il più possibile; ma non può essere soggetto a responsabilità colui che l'ha pronunziata, nè per eventuali errori di fatto nè di diritto, potendo essere chiamato a rispondere unicamente per dolosa violazione della legge. I deputati sono soggetti a rielezione periodica, cioè a valutazione politica sul modo con cui adempiono il loro ufficio; i Ministri sono responsabili politicamente e civilmente del loro operato; i pubblici ufficiali in genere rispondono disciplinarmente e civilmente delle loro azioni d'ufficio; ma i membri del potere giudiziario non rispondono delle loro sentenze fuorchè nel caso di dolo (articoli 783 e seguenti Codice di procedura civile).

\* § 741. — Lo scopo, i mezzi, il modo d'esplicazione della funzione giudiziaria, la distinguono adunque radicalmente e dalla funzione legislativa e da quella esecutiva, assicurandole piena autonomia fra i « poteri » dello Stato. Gioverà nondimeno far risultare cotesta differenziazione da un più diretto raffronto di essa con le altre due, per mettere in piena luce l'errore di quelli che ancora le contendono autonomia nel regime libero. E incominciamo dal paragonarla con la funzione legislativa.

La funzione legislativa consiste nella emanazione di norme generali, astratte, destinate a regolare le azioni *future* dei privati individui o delle pubbliche autorità. Non

ha limiti giuridici, inquantochè può mutare con libera determinazione tutte le precedenti norme, sol che si attenga alle forme prescritte, e pur non avendo limiti giuridici, si rivolge a tutti, impone limiti a tutti, comanda a tutti senza eccezione. È eminentemente attiva, perciocchè può liberamente esplicarsi o non esplicarsi, a seconda reputi conveniente o necessario. Si ispira all'utile, all'opportunità mutevole secondo le circostanze, e perciò è arbitra di ritornare sempre che il voglia sui precedenti suoi atti, e modificarli, abrogarli, derogarli o sospenderli.

Tutto è diverso per la funzione giudiziaria; e se la *res judicata* costituisce pel caso particolare un responso altrettanto assoluto quanto è assoluta per tutti generalmente la legge, qui le somiglianze s'arrestano. Essa è raffronto di un atto singolo alla sua norma giuridica, con dichiarazione di quei che la norma è e di quel che *era* al momento in cui l'atto fu posto in essere; e perciò si occupa delle azioni passate, non di quelle future. Ha prefisso il suo limite nella legge che regola quel determinato caso, e non può alterarla, modificarla, disconoscerla, ma deve solamente dire che cosa la legge prescrive o determina. Non fa dichiarazioni generali, non si rivolge a tutti, non fa leggi, nè interpreta le leggi in modo per tutti obbligatorio; ma pronunzia, dichiara, interpreta pel solo caso dedotto in giudizio e fra le sole parti in causa. È essenzialmente passiva, perchè non interviene se non provocata; ma è anche necessaria, perchè allorquando vien provocata, non può esimersi dallo esplicarsi. E si ispira alla ricerca della verità e al sentimento del giusto, constatando la legge e l'atto singolo, senza guardare nè al conveniente nè all'utile: perciocchè suo scopo è la reintegrazione del diritto disconosciuto o vietato, e non la correzione d'inconvenienti per mezzo dell'emanazione di un diritto nuovo. Limitandosi infine a dichiarare quello che la legge prescrive o prescriveva al momento in cui fu posto in essere un atto concreto, non può più ritornare sul proprio pronunziato, quando appena lo abbia emesso definitivamente.

\* § 742. — Passiamo ora a raffrontarla con la funzione esecutiva, con la quale più sovente suole essere unificata o confusa.

La funzione detta esecutiva consiste nella emanazione dei provvedimenti concreti e singoli, necessari od opportuni perchè le leggi abbiano attuazione e lo Stato raggiunga i suoi molteplici scopi. È funzione ordinaria, normale, quotidiana, perocchè non presuppone che la semplice opportunità del proprio intervento. È attiva, potendo liberamente esplicarsi o non esplicarsi a seconda che reputi più confacente al suo scopo. Interviene sol che reputi d'intervenire, attingendo discrezionalmente le sue informazioni nei mezzi molteplici che sono a disposizione sua, secondo la varia opportunità dei casi. Mira a disporre pel futuro, si ispira all'utilità pubblica, può sempre ritornare sulle disposizioni emesse. Infine, trova bensì i suoi limiti giuridici nelle norme, nelle leggi in genere, ma entro questi limiti può liberamente spaziare con piena valutazione discrezionale, disponendo, astenendosi, arrestandosi al punto che reputa migliore, sol che non oltrepassi giammai l'estremo confine tracciato dalle norme medesime.

Profondamente diversa è la funzione giudiziaria; e se anch'essa emana provvedimenti singoli e non norme, qui si arresta intieramente ogni rassomiglianza. Infatti, non « esegue » la legge, ossia non opera, non governa, non amministra, non mira a soddisfare un interesse generale ispirandosi all'utile, non è funzione attiva come la precedente. Essa interviene solo quando siasi verificata una violazione dell'ordine giuridico, allo scopo di reintegrare il diritto manomesso o violato; e interviene solo se provocata da chi ne abbia il diritto; e quando è provocata, non può ritrarsi indietro, nè attingere le sue informazioni se non alle fonti e con le tutelari forme prescritte; e nelle sue pronunzie si ispira al diritto, al giusto; e col suo ufficio di raffrontare l'altrui atto singolo alla norma per dire quale essa era al momento in cui l'atto fu posto in essere, non concerne il futuro ma il passato; e quando ha compiuto il suo ufficio non può più ritornare sui suoi passi e mutare la

sua pronunzia. Infine, essa nelle leggi non trova già il limite estremo che circoscriva un campo d'azione in cui possa discrezionalmente muoversi, ma trova il suo unico e solo fine: perciocchè è tenuta a comparare gli atti singoli alla legge rispettiva senza alcuna facoltà di libera determinazione o di valutazione discrezionale entro i limiti di quest'ultima, bensì attenendosi alla stretta necessità logica di dedurre una conclusione dalla premessa sillogistica, che è appunto la legge. Come scrisse lo Stahl, il diritto per l'amministrazione è limite, ma per la giustizia è scopo: e qui trovasi il punto specifico della differenziazione tra la funzione esecutiva e quella giudiziaria.

Concludendo, il Giudiziario non è Esecutivo, più di quel che non sia Esecutivo lo stesso legislatore, ossia solo in quanto ciascuno dei poteri pubblici esegue o meglio esplica la volontà dello Stato; mentre con eguale improprietà di linguaggio si potrebbe dire che anche l'Esecutivo e il Giudiziario sono legislatori, in quanto esprimono al pari del Legislativo la volontà dello Stato medesimo.

\* § 743. — È perciò un gravissimo errore teorico, il quale poi si rifrange in deplorabili conseguenze pratiche, il negare autonomia alla funzione giudiziaria e confonderla con l'una delle altre due, come molti ancora fanno quando enunciano che i « poteri » dello Stato sono soltanto il Legislativo e l'Esecutivo, dividendo poi quest'ultimo in due rami, cioè l'Esecutivo in senso stretto ed il Giudiziario. L'errore deriva dalla Francia: perocchè ivi nella prima costruzione del sistema costituzionale gli animi erano divisi in due schiere, di cui l'una giurava nelle dottrine di Rousseau, l'altra in quelle di Montesquieu, incontrandosi entrambe ai danni dalla funzione giudiziaria. Rousseau, infatti, confondendo la sovranità con le sue manifestazioni, insegnava esistere un solo potere come una sola *volontà*, il Legislativo: tutto il resto non essere che *azione*, esecuzione strumentale d'una volontà superiore. Montesquieu, guardando solo agli *organi* che esercitano i tre poteri dello Stato, veniva alla conclusione che essi sono tra loro così divisi e indipendenti,

da non ammettere che il Giudiziario potesse ingerirsi a pronunciare sulle violazioni di limiti commesse dagli altri poteri. Il Giudiziario, pertanto, negato affatto dai seguaci di Rousseau, era da quelli di Montesquieu ridotto nelle migliori ipotesi a mantenere i limiti di legge solo fra privati e privati: al che influiva anche la profonda e durevole antipatia che riverberava nei giudici degli antichi « Parlamenti » ossia dalle Corti di Giustizia, le quali nell'*ancien régime* -avevano troppo spesso preteso di usurpare sulle posizioni legittime del Governo. Era quindi naturale, che sorgendo in Francia il regime libero, esso portasse seco il vizio d'origine di stimare al disotto del vero la funzione giudiziaria.

Oggi però è tempo di rivendicarle francamente quell'autonomia piena e intera che le è propria. Se si confonde con la funzione legislativa, si viene ad affermare che è tutt'uno dare una norma, e controllare in qual conto essa sia stata tenuta da colui che poteva concretamente operare solo nei limiti di quella. Se si confonde con la funzione esecutiva, si viene ad affermare che è tutt'uno l'operare liberamente pei fini pubblici entro il giro delle leggi e il sindacare se l'opera si è mantenuta entro i suoi limiti giuridici. Ove un solo organo statuale fosse legislatore e giudice a un tempo, il giudice avrebbe arbitrio di creare la norma dell'azione *dopo* che questa è avvenuta e *dopo* che ne è noto l'autore, cioè si avrebbe la possibilità d'odiose leggi di comodo, a favore o contro determinati individui; in luogo di un raffronto tra l'azione e la *preesistente* regola giuridica generale, per dedurne la validità dell'atto e la responsabilità dell'autore che non ignorava a quali limiti avrebbe dovuto attenersi; avremmo la postuma vendetta politica a danno degli innocenti, la bilancia tramutata in una spada, l'annullamento del concetto stesso della giustizia. E dove un solo organo statuale fosse invece amministratore e giudice, colui che governa e che deve governare entro i limiti delle leggi, sarebbe poi il sindacatore delle sue azioni medesime, e pronunzierebbe egli medesimo se questè sono o non sono conformi ai rispettivi limiti giuri-

dici. In entrambi i casi, il sistema costituzionale cesserebbe affatto di esistere.

\* § 744. — Il sistema costituzionale è quel regime in cui ogni azione, privata o pubblica, ha un limite di legge: è la forma politica fondata sulla divisione dei poteri; è quel modo di essere dei popoli, che ben potrebbe assumere per divisa: ciascuno al suo posto (§ 57).

Ebbene, se questo è il sistema costituzionale, evidentemente esso si impernia tutto sull'idea del controllo giuridico, mercè il quale soltanto, riesce possibile di serbare nella realtà della vita i limiti scritti nel testo delle leggi. Data una *norma* che determini i limiti alla pratica azione del privato individuo o della pubblica autorità, — data poscia l'*azione* dell'individuo o dell'autorità pubblica — è logicamente necessario che in ogni caso dubbio segua un *controllo*, per verificare se quell'azione rimase effettivamente come doveva entro i limiti della norma, e dichiarare le conseguenze giuridiche di tale verifica. Dovunque è una legge che imponga agli uni un vincolo, un confine, un obbligo sostanziale o formale, è negli altri una legittima aspettativa a veder rispettato quel limite; dovunque è un diritto obiettivo, è in altri un diritto subiettivo e deve quindi esservi anche un mezzo giuridico per farlo valere. *Where there is a wrong, there is a remedy*, suona l'adagio costituzionale degli inglesi: dovunque è un danno, dev'essere la possibilità di un rimedio. Tutta la forza del Governo costituzionale sta appunto nel ricondurre non pure i privati individui, ma le stesse pubbliche autorità, sotto l'imperio delle leggi, ossia dei controlli giuridici: per la qual cosa, più cotesti controlli si diffondono e si rafforzano, più progredisce il sistema costituzionale. In una parola, l'essenza e l'eccellenza di questo sistema lo spingono al riconoscimento e alla integrazione progressiva del Potere Giudiziario.

Infatti, il semplice passaggio dal regime assoluto al regime costituzionale, implica una trasformazione radicale nel modo d'intendere la funzione dei giudici: ed è notevole

in proposito, chè le mutazioni le quali condussero nel nostro secolo gli antichi Stati assoluti al regime libero, furono precedute sempre da mutazioni sostanziali nell'ordinamento giudiziario.

Nel regime assoluto i giudici non sono istituiti che per esercitare il controllo giuridico sulle azioni dei privati individui, cioè per amministrare quella che dicesi la giustizia civile e penale. Organi di un pubblico servizio come potrebbe essere la posta o il telegrafo, essi non hanno altro ufficio che quello di mantenere l'ordine e il rispetto dei diritti fra i singoli. Non esistendo ivi distinzione fra i poteri in genere, si capisce che non può esservi un autonomo Potere Giudiziario; e in ispecie non esistendo ivi distinzione fra il Legislativo e l'Esecutivo, non può nemmeno esistere controllo giuridico sugli atti di quest'ultimo raffrontati alle norme del primo; cosicchè il controllo si applica solo in quel campo in cui una distinzione giuridica esiste, ossia tra le azioni delle persone private e le regole dettate dal Sovrano.

Invece nel regime costituzionale, appunto perchè nasce la distinzione fra la legge e il decreto, fra la norma più generale e quella meno generale, fra le prescrizioni prime e quelle derivative, il complesso dei magistrati si eleva indispensabilmente e per propria intima natura alla dignità di un potere statale. Potere, che se guardi al modo della sua attività, appare come il più debole, perchè non interviene se non provocato, nè fa altro che dichiarare quel che in un caso singolo la norma prescrive, nè in genere accumula altri uffici al suo proprio; ma potere assai efficiente se non prominente, perciocchè in via silenziosa sta a guardia di tutti i limiti di legge. Potere che è bensì coordinato con gli altri due (siccome avviene sempre tra le parti d'ogni vivente organismo), ma è ben differenziato di fronte ad essi, nè superiore nè inferiore ai medesimi. Il Legislativo e il Giudiziario vengono a coprirsi reciprocamente: dappoichè tutto quello che il legislatore stabilisce, il giudice deve mantenere e difendere, e tutto quello che il giudice pronunzia, vuol essere necessariamente appoggiato ad una

giuridica prescrizione del primo. E il bisogno in cui cittadini privati ed organi pubblici tutti ugualmente si trovano di ricorrere al Giudiziario per difendere i rispettivi diritti, lo innalza a repressore d'ogni eccesso, e a tutore ed assertore di tutti quanti i limiti di legge, sieno questi determinati fra singolo e singolo, sieno fra il singolo e l'Esecutivo, sieno fra l'Esecutivo e il Legislativo, sieno fra il Legislativo e il Costituente.

Quando Giustiniano ordinava *omnis iudex custodiat leges et secundum eas proferiat sententias*, egli affidava alla saggezza dei magistrati tutti i limiti giuridici che il diritto pubblico dell'epoca ammetteva, cioè solo quelli prefissi da un Sovrano onnipotente ai singoli suoi sudditi. Ma la formola era esatta e compiuta in sè stessa; e però si estende e si allarga per virtù propria a tutti i suoi limiti giuridici che il diritto pubblico ammette ai dì nostri, quando circoscrive, col ministero della legge, anche l'azione dei singoli organi pubblici. E se il diritto positivo dell'uno o dell'altro Stato moderno per sopravvivenze d'antichi spiriti impedisce ancora al Giudiziario l'una o l'altra sfera giuridica, il cittadino rispetterà, come deve, il diritto positivo del proprio paese: ma non dimenticherà che la legge di tendenza del Giudiziario in regime libero lo porta ad occupare tutto intero il suo vastissimo campo. La posizione è capovolta: nel regime assoluto in cui stanno a fronte un onnipotente Sovrano e i suoi sudditi, se questi crede di concedere ai giudici qualche maggiore ufficio, deve espressamente dichiararlo; nel regime costituzionale, in cui sotto l'imperio del Sovrano si coordinano le attività giuridiche dei cittadini singoli a quelle di specializzati organi di Governo, se la legge crede di togliere al Giudiziario qualche parte della sua natural competenza, deve espressamente prescriverlo.

L'eccellenza del sistema costituzionale risiede tutta nella subordinazione degli stessi organi pubblici ai limiti di legge: nel campo del diritto, nessun arbitrio agli organi statuali, e perciò anche nessuna restrizione alla funzione giudiziaria! In regime libero s'impone per necessità non solo la distin-

zione, ma il progressivo perfezionamento della funzione giudiziaria: e questa, con mezzi silenziosi ma efficacissimi, diventa il palladio di tutti i diritti, di tutte le libertà civili e politiche. In regime libero, il tradizionale ufficio di decidere sui delitti e le controversie private non è più che un lato solo della magnifica essenza del Giudiziario, la quale, come ben disse Blunschli, consiste non *in judicio* ma *in jure*, non tanto cioè nel giudicare, quanto nel proteggere e mantenere il diritto. È pel regime libero, che l'americano Story additava nel Giudiziario « la garanzia delle minoranze pacifiche » perciocchè in quel regime si afferma il concetto della libertà, ossia del giusto limite di legge all'Esecutivo verso i singoli individui. È pel regime libero, che Pellegrino Rossi definiva il Giudiziario come « la chiave di volta dell'intero organismo politico » perciocchè tutto quivi dev'essere soggetto a limiti e conseguentemente a controlli giuridici: ed elezioni, parlamenti, governi, amministrazioni governative od autarchiche possono essere impari allo scopo o corrotti, ma nulla ancora è perduto e l'ordine costituzionale impera e trionfa, se in mezzo a tanto sfacelo si mantiene forte, indipendente, conscio di sè e dei suoi doveri qual muro di bronzo o diga di granito in difesa di tutti i limiti, il Potere Giudiziario. Onde l'Hume giungeva sino ad affermare nel linguaggio immaginoso dell'epoca sua, che tutta la complessa macchina politica ad altro non serve se non a render possibile una buona amministrazione della giustizia; come è fama che più tardi ripettesse Lord Brougham al francese Berryer, che Parlamento e Gabinetto non esistono se non per riuscire a far raccogliere dodici indipendenti giurati in una Corte di Assise.

**\* Il potere giudiziario (organi e funzioni) e lo Statuto italiano.**

\* § 745. — Chi guardi superficialmente al nostro Statuto, è tratto a credere che il costituente piemontese abbia voluto seguire la dottrina d'oltre Alpe, la quale nega au-

tonomia al potere giudiziario e ne fa un semplice ramo dell'Esecutivo. Invero, il titolo che ora esaminiamo porta per epigrafe « Dell'*ordine* giudiziario » accennando al complesso dei giudici come una parte dell'organismo statale, e non alla funzione autonoma ch'essi adempiono nell'organismo medesimo. E l'articolo 68 del quale stiamo trattando incomincia con le parole « la giustizia » evitando di scrivere invece « la funzione giudiziaria », mentre l'articolo 3 non aveva avuto scrupolo di mentovare « il potere legislativo », e l'articolo 5 « il potere esecutivo ». E poi segue dichiarando che questa giustizia « emana dal Re » ossia da colui al quale appartiene il potere esecutivo; e che è *amministrata* « in suo nome » dai giudici che « egli istituisce ». L'imitazione dell'articolo 57 della Carta francese del 1814, divenuto poscia l'articolo 48 della Costituzione francese del 1830, è palese e perspicua, sebbene i verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) non contengono alcuna memoria di questo nostro articolo 68.

Pure, indagando più d'appresso è facile persuadersi che l'equivoco apparente non risponde alla sostanza della cosa: e se pure il Costituente piemontese ebbe in animo di far proprio il modo di vedere signoreggiante in Francia, la forza delle cose lo trascinò suo malgrado ad un'affermazione opposta, al riconoscimento cioè dell'indipendenza e della autonomia della funzione giudiziaria.

\* § 746. — E innanzi tutto, è ben vero che lo Statuto nostro esita di pronunziare la frase « potere giudiziario » e lo qualifica invece come un semplice *ordine* di pubblici ufficiali, dando luogo per lo meno al dubbio ch'esso abbia inteso considerarlo come una semplice parte, sia pure distinta, dell'ordine complessivo di tutti gli altri funzionari pubblici. Ma questa prima dichiarazione statutaria non può considerarsi come definitiva e per sè bastevole. Non insisteremo troppo sul fatto che, ad ogni modo, lo Statuto dedica al Giudiziario un separato titolo; poichè si potrebbe osservare, di rimando, che ne dedica uno anche ai Ministri, e non perciò autorizza a distinguere un separato po-

tere ministeriale. Nè troppo insisteremo sull'articolo 69, ove lo Statuto dichiara l'inamovibilità dei membri di questo *ordine*; poichè si potrebbe osservare che il costituente non volle un *potere* giudiziario, pur non volendo nemmeno una confusione assoluta fra i funzionarî dell'Esecutivo in senso stretto e i *funzionarî* che amministrano la giustizia. Ma richiameremo l'articolo 73 dello Statuto, il quale tradisce una particolare sollecitudine a difendere il Legislativo dalle eventuali usurpazioni del Giudiziario, e però implicitamente riconosce che dev'essere un vero « potere », coordinato ma indipendente, quell'organismo da cui il Legislativo, pur così forte ed autonomo, può soffrire in ipotesi qualche disconoscimento. Argonteremo inoltre dalla esistenza del contenzioso amministrativo (§ 778) allora in auge nella Francia e in Piemonte, per dedurne che il Giudiziario doveva apparire in realtà come un « potere » se l'Esecutivo mostravasi tanto geloso di sfuggire a giudici non reclutati nel suo seno medesimo. Richiameremo ancora l'articolo 129 della legge sull'ordinamento giudiziario (§ 780), che istituisce il Pubblico Ministero come rappresentante dell'*Esecutivo* presso l'Autorità giudiziaria: e perciò implica la indipendenza fra i due poteri, se pur evitando all'un d'essi cotesto esplicito appellativo, si viene a contrapporre e distinguere. Infine osserveremo in linea di fatto, che la qualifica di « ordine » non si legge nel corpo nè di questo nè d'altro articolo dello Statuto, ma nella epigrafe del titolo. Ora, si ponga mente alla fretta con la quale il costituente piemontese condusse l'opera sua: al punto che di molti articoli non fu nemmeno discusso in Consiglio di Conferenza, (§§ 7, 8) se dobbiamo prestar fede ai verbali, al punto che in parecchi altri sono da rilevare imperfezioni di linguaggio e lacune singolarissime. Si ponga mente alla nessuna cura con la quale dovettero essere scritte e distribuite le epigrafi dei varî titoli, al punto che tutto il complesso degli articoli dal primo al trentaduesimo non ne ebbe alcuna. E si vedrà che l'epigrafe di questo titolo, se può valere come un principio di prova in quanto fu ricopiata dal modello francese, mentre il modello belga parlava

di un « *pouvoir judiciaire* », non basta però da solo a dirimere la controversia.

Del resto, varie leggi posteriori hanno parlato in Italia nettamente d'un *potere* giudiziario: e la distinzione di esso dall'Esecutivo non può più consentire ombra di dubbio, dopo l'abolizione del contenzioso amministrativo e l'attribuzione della risoluzione dei conflitti alla Corte di Cassazione, la quale in tal guisa è divenuta la regolatrice suprema ed esclusiva della competenza giudiziaria di fronte ad ogni altro potere (§ 764).

\* § **747.** — Nè poi le susseguenti espressioni dello stesso articolo 68 confortano in realtà la tesi che a prima vista sembra emergere dal contesto dell'articolo medesimo.

Vediamo infatti quale è il senso vero della dichiarazione che « la giustizia emana dal Re ».

Nel regime assoluto il Re, essendo Sovrano, è la fonte di tutti i pubblici poteri. Quindi anche la Giustizia è verace funzione sua, ed egli a proprio grado può delegarne una parte a funzionari subalterni, riservarsene la parte più alta, ingerirsi di continuo anche di quella che aveva precedentemente delegata, ora avocando a sè l'una controversia ora l'altra, a seconda che interessi personali o politici o benevolenza o rigore verso alcuno dei sudditi così gli consiglino. Il Re germanico presiedeva l'assemblea dei principi, in cui rendevasi la giustizia: ovunque egli si recava, poteva aprire tribunali, e ogni altra giustizia locale si eclissava durante il tempo in cui prendeva ad amministrarla egli stesso. Le adunanze giudiziarie ebbero generalmente il nome di Corti, che ancora in parte conservano, per il luogo ove sedevano. È famosa la pia costumanza di un Luigi di Francia, che rendeva giustizia sotto la quercia di Vincennes, ed è noto che sino al 1639 il Re di Francia presiedeva in persona i Tribunali quando gli piacesse di farlo. In Francia stessa più tardi Muyart de Vouglans scriveva esattamente che il Re era il solo giudice vero del suo Regno, e che rispetto ai Tribunali da lui istituiti egli era come il Sole il quale comunica alla Terra i

propri raggi, o come è il mare rispetto ai fiumi, i quali, dopo lunghi e varî tragitti gli riportano tutte le acque che dal suo seno stesso avevano attrirate. Fino al termine del XVI secolo il Re di Polonia era un vero e proprio giudice itinerante, che recavasi cioè di luogo in luogo amministrando la giustizia civile e penale nei casi più gravi. Prima e dopo la conquista Normanna (1066) i Re in Inghilterra amministravano personalmente la giustizia: nè solo i Re, ma le loro consorti, come rammentasi di Matilde moglie di Guglielmo il Conquistatore, di Maud moglie d' Enrico I, e della Regina sposa di Enrico III. Oggi ancora vediamo che il Principe del Montenegro segue la stessa antica usanza tra la fiducia del suo popolo. Durante la monarchia assoluta può dunque dirsi con piena esattezza che la giustizia emana dal Re, per il motivo che anche da lui emanano veramente la legislazione e il Governo. Il Re Sovrano è allora non solo la fonte, ma l'organo esclusivo o l'organo massimo di tutte le attività statuali, di tutti i poteri.

Ma in regime costituzionale una simile affermazione costituisce una vera e propria contraddizione in termini. In regime costituzionale non è il Re, che delega la giustizia ai giudici, ma è *la legge*, e il nostro stesso Statuto lo dichiara tassativamente nell'articolo 70. Nè la legge ne riserva a lui alcuna parte, nè gli consente di avocarla a sé in alcun caso, anzi lo Statuto nostro nell'articolo 71 vieta in termini energici siffatte assunzioni. Nè gli permette di pesare sui giudici con punizioni o favori, perciocchè a termini dell'articolo 69 dello Statuto medesimo i magistrati sono inamovibili. Nè gli lascia arbitrio di cassare le sentenze o modificarle, perciocchè il diritto di grazia non concerne punto le sentenze ma la semplice esecuzione di esse (che è appunto funzione *esecutiva*), e il diritto di amnistia si rannoda ad un concetto politico, non ad una pretesa partecipazione alla funzione giudiziaria (§ 176). Nemmeno tutti i giudici sono istituiti dal Re, essendovi i giurati di cui discorreremo più avanti (§ 781 e ss.), e l'Alta Corte di Giustizia di cui si trattò all'articolo 36; anzi è forse per riguardo a ciò, che lo Statuto nostro non volle ripetere l'espres-

sione dei modelli francesi « toute justice émane du Roi », già accettata nell'articolo 5 del Proclama Costituzionale dell'8 settembre 1848 (§ 9), ma disse più genericamente « la giustizia emana dal Re ». E se i Re nostri giurarono, nello assurgere al trono, « di *far rendere* giustizia a ciascuno secondo il suo diritto » (§ 255), il ripetersi d'una formola ormai tradizionale in una occasione che ha natura assai più di solennità che di atto giuridico, non può certo avere efficacia sopra l'idea che secondo le leggi e lo spirito del moderno diritto pubblico dobbiamo formarci quanto ai rapporti fra il Re e la Giustizia.

Pertanto la giustizia non « emana » oggi dal Re più di quel che emani da lui ogni altro potere; cioè nel solo senso che il Re è il capo dello Stato, ed in lui *formalmente* si rannoda ogni manifestazione della sovranità dello Stato. Il significato che quest'affermazione statutaria può logicamente avere in regime costituzionale, è diametralmente opposto al suo significato originario; e conforta, non annulla, il principio dell'indipendenza della funzione giudiziaria. Dappoichè vale come il dire che la giustizia è una emanazione dello Stato Sovrano, ed è quindi unica per tutto lo Stato come è unico lo Stato stesso. Nel periodo feudale la giustizia come il Governo era una emanazione della proprietà del feudo: si aveva una giustizia regia ed una signorile; quest'ultima suddividevasi in alta, bassa, media giustizia; e accanto o al disotto delle giurisdizioni ordinarie si avevano giurisdizioni eccezionali pel commercio, per gli affari marittimi, per le strade, per le imposte, per le cause matrimoniali, per quelle ecclesiastiche; e attraverso un laberinto inestricabile di gradi e di Corti, con la potestà regia di derogare, richiamare, commettere le singole controversie dall'uno all'altro giudice, la tutela dei diritti contro i potenti finiva coll'essere così incerta e dubbia, da non potersi fare alcun assegnamento. Oggi, tutto questo caos è finito: la giustizia è funzione di Stato, è esplicitazione di sovranità, è unica; ripete la sua origine non da una delegazione regia, ma da quella fonte medesima da cui derivano gli altri due poteri, ossia dall'organica attua-

zione della volontà dello Stato; emana — se così vuol dirsi — formalmente dal Re, che formalmente personifica la sovranità e l'unità dello Stato, ma non è funzione del Re, dell'Esecutivo, nè molto meno dal Parlamento. Questa prima frase dell'articolo 68 in realtà esclude e nega ad un tempo il duplice obbrobrio della « giustizia parlamentare » che produceva nei paesi anglosassoni i *bills of attainder* (§ 280), e della « giustizia di gabinetto » che, specialmente in Francia produceva le *lettres de cachet* e riempiva d'innocenti la Bastiglia.

\* § 748. — Che tale e non altro sia il vero senso della pretesa « emanazione » della giustizia del Re, è fatto palese anche meglio dalla successiva frase dell'articolo 68 « ed è amministrata in suo nome dai giudici ».

Lasciamo in disparte la parola « amministrata » che qui si adopera nel senso generico di *ministrare*, *distribuire*, mentre nel suo significato tecnico sarebbe tanto e così evidentemente impropria, da non poter valere come prova di una cosciente assimilazione della funzione esecutiva con quella giudiziaria. Imperocchè amministrare suona operare liberamente e discrezionalmente nei limiti delle leggi, laddove il giudice — si reputi o non si reputi esecutiva la sua funzione — per fermo non opera, ma pronunzia sulla legalità o meno dell'altrui operato.

Fermiamoci piuttosto alla dichiarazione che la giustizia è pronunziata *in nome* del Re. Questa frase ha un valore formale ed uno sostanziale.

Formalmente, poichè la giustizia è una, ed è emanazione dello Stato sovrano, essa non può che manifestarsi come espressione dello Stato medesimo.

Ora, in paesi repubblicani, la giustizia è appunto pronunziata in nome dello Stato, o in nome della Repubblica; in paesi monarchici, rappresentando il Re tradizionalmente l'unità e la maestà dello Stato, le sentenze sono pronunziate in nome di lui. Pertanto l'articolo 54 del Codice di procedura civile determina genericamente:

Le sentenze delle autorità giudiziarie sono pronunziate in nome del Re.

E similmente sanciscono il codice di procedura penale, e l'articolo 47 del regolamento 17 ottobre 1889, n. 6516, per la procedura innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Per le stesse ragioni, l'articolo 556 del Codice di procedura civile determina che anche le copie delle sentenze e degli atti giudiziarii in forma esecutiva debbono essere intitolate in nome del Re.

Senonchè essendosi più volte in Francia e in Italia agitata la questione se sia eseguibile sotto un nuovo Re una sentenza munita di formola esecutiva in nome del Re precedente, ha finito (come già avemmo occasione di osservare in nota al § 61) per essere più generalmente accolta la soluzione secondo la quale è indispensabile che l'autorità competente muti l'intitolazione dell'atto, ove sia nel frattempo intervenuta una mutazione di governo o di dinastia, non però nel caso in cui trattisi di devoluzione della Corona, avvenuta secondo il diritto pubblico ancora vigente nel regno.

Qui vogliamo solo ricordare una sentenza della Corte d'Appello di Trani — favorevole a questa tesi — in data 20 aprile 1895 ed in causa De Troja-D'Atri. Il che vale ancora a provare come la intitolazione delle sentenze in nome del Re sia puramente formale, ed equivalga, in sostanza, alla intestazione in nome della sovranità dello Stato.

Sostanzialmente poi, il dire che la giustizia è esercitata *in nome* del Re, vale quanto il dire ch'essa non è esercitata per comando o a norma delle disposizioni del Re come invece avviene delle funzioni esecutive, nelle quali i pubblici ufficiali sono tenuti appunto a seguire le disposizioni e istruzioni ad essi rivolte dal Re pel tramite dei Ministri responsabili. È per conseguenza un riconoscere ed affermare che il Giudiziario non riceve ordini dal Re nè dai Ministri di lui sul se o sul come applicare una data legge; ma adempie la sua funzione con piena indipendenza, secondo la propria scienza e coscienza.

Laonde il Pubblico Ministero, che rappresentando l'Esecutivo opera « sotto la direzione » del Ministro per la Grazia e Giustizia (§ 780), può vedere rigettate le sue

conclusioni dalla sentenza che i giudici emanano in nome del Re.

Inoltre, l'espressione in esame è anche una proibizione che la giustizia possa essere esercitata dal Re — *personalmente* —. In fatti il dire « è esercitata *in nome* del Re » equivale a dire, in realtà, che altre persone devono sempre rendere giustizia indipendentemente dalle influenze regie. Adunque codesta frase statutaria non nega, ma afferma anzi vividamente l'indipendenza del Giudiziario. Ed è per la medesima ragione, che i membri del Giudiziario non sono punto in subordinazione gerarchica verso il Re, e il Ministro di Grazia e Giustizia non ha che la semplice direzione *formale* e quindi anche la semplice responsabilità *formale* del corso della giustizia (§ 720).

Riassumendo, non è che una semplice impressione, quella che ricavasi a prima vista dall'articolo 68, e secondo la quale il nostro Statuto disconoscerebbe l'indipendenza del Potere Giudiziario; mentre, appena addentrandosi nell'esame delle varie sue frasi, riconoscesi che lo Statuto afferma anzi nettamente questa indipendenza ed autonomia, secondo lo spirito intimo e necessario del regime libero. Come allo articolo 3 esso ha dichiarato l'autonomia del Potere Legislativo, e all'articolo 5 quello del Potere Esecutivo, in quest'articolo 68 essa afferma, benchè con circonlocuzioni varie, e dizione non corretta, anche quella del Potere Giudiziario.

Esso compie così la costruzione del sistema costituzionale, ossia di quella forma di governo ch'è basata sulla divisione dei poteri (§ 57).

\* § 749. — L'articolo 68 si chiude con la dichiarazione che il Re *istituisce* i giudici, mentre nei due modelli francesi, ossia la Carta del 1814 e la Costituzione del 1830, nel corrispondente articolo 57 dell'una e 48 dell'altra, dicevano che il Re li nominava ed istituiva.

Il silenzio dello Statuto nostro si spiega per l'esistenza dell'articolo 6, dove con formola generale e comprensiva è detto che « il Re nomina a tutte le cariche dello Stato » quindi anche a quelle giudiziarie. E ben a ragione. Nella

antica Francia i magistrati compravano i loro seggi a danaro contante dai rispettivi predecessori, e li trasmettevano ai figli per eredità. Oggi ancora nei cantoni svizzeri e in molti Stati dell'Unione Americana i giudici sono eletti direttamente dal corpo elettorale o talvolta dalle Camere legislative; nè mancano esempi di giudici che si reclutano per cooptazione, ossia per libera scelta dei magistrati stessi che al momento d'una vacanza si trovano a costituire un dato collegio giudiziario. Ma l'esperienza ha dimostrato che tutti questi metodi sono difettosi in vario grado per l'indipendenza o l'attitudine tecnica dei corpi giudiziarii; e se cause speciali possono aver resi o rendere innocui o sopportabili tali metodi in certe singolari condizioni di tempo o di luogo, è soluzione più generalmente confortata dalla esperienza quella che affida al Potere Esecutivo la nomina dei giudici. Invero, ogni scelta implica riconoscimento e constatazione delle qualità personali, morali, tecniche, le quali rendono una persona adatta ad un ufficio, e quando trattasi d'ufficio così delicato vuol essere scelta responsabile. È dunque una vera e propria funzione *esecutiva*, concretandosi in un provvedimento singolo (§ 95), e bene ha fatto il nostro Statuto seguendo cotesta via. Ma del resto esso non ha impedito quelle eccezioni che eventualmente si riscontrassero utili, perciocchè, adoperando esse in testa al consecutivo articolo 69 la formola « i giudici nominati dal Re », lascia ragionevolmente supporre che ben vi possono essere anche giudici i quali non sono da lui nominati. Tali al presente i conciliatori, in forza della legge 23 dicembre 1875 n. 2839.

D'altra parte, come fu già detto a proposito dell'articolo 6, la potestà di nomina attribuita al Re non toglie, anzi presume la potestà del Parlamento di stabilire le norme e le condizioni per l'esercizio della facoltà regia, dappoichè ogni attribuzione dell'Esecutivo s'intende doversi esercitare entro i limiti e secondo le regole che il Legislativo stima tracciare. Più ancora, l'emanazione di tali norme per quel che riflette la nomina dei giudici è conferita dallo Statuto al Legislativo esclusivamente. Infatti nell'articolo 70 leggesi

che « non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza d'una legge », e per « organizzazione giudiziaria » l'articolo medesimo dimostra intendere tutto ciò che riguarda non solo le Corti e i Tribunali, ma anche i giudici.

Troviamo infatti regolata questa materia dal decreto legislativo 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'ordinamento giudiziario, con le modificazioni arrecatevi successivamente dalla legge 8 giugno 1890, n. 6878, e da altre leggi successive sino a quelle recentissime del 1907 e 1908 di cui parleremo più avanti (§§ 778, 779).

Quello che lo Statuto prescrive necessariamente per tutti i giudici, non è la *nomina*, ma la *istituzione* regia.

Le due cose si distinguono: nomina è la designazione di una data persona ad un determinato ufficio: istituzione è l'attribuzione dell'autorità corrispondente all'ufficio medesimo, è l'investitura ad esercitare la funzione giudiziaria in nome del Re. In essa troviamo adunque un'ultima conferma della indipendenza del Giudiziario dall'Esecutivo, inquantochè il capo dell'Esecutivo è *tenuto* ad istituire il sufficiente numero di giudici, ossia ad investirli della potestà di giudicare indipendentemente da ogni ordine o istruzione gerarchica sul modo di esplicare il loro ufficio.

La distinzione fra la nomina e l'istituzione dei giudici nacque in Francia con la prima Costituzione, quella del 1879, il cui articolo 2 del Capo V, Titolo III, diceva :

La justice sera rendue gratuitement par des juges élus à temps par le Peuple, et *institués* par des lettres patentes du Roi qui ne pourra les refuser.

Ma è evidente, che in tanto la distinzione risultava possibile, in quanto la nomina era affidata ad un organo, e l'istituzione ad un altro diverso; cosicchè il popolo sceglieva le persone, il Re, in rappresentanza dello Stato, le riconosceva come investite d'un ufficio statale, nè del resto potea ricusare siffatto riconoscimento. Con le successive Costituzioni, sparito il Re, disparve anche l'istituzione distinta dalla nomina, e non ricomparve che nel Senato-

consulto organico del 28 floreale, anno XII (18 maggio 1804) cioè con la proclamazione del primo impero.

Il primo articolo di esso infatti prescriveva che la giustizia sarebbe resa, a nome dell'Imperatore, da « ufficiali » da lui istituiti, mentre successivi articoli confidavano allo imperatore stesso anche la loro nomina. Così, confusa nello stesso atto emanante dalla stessa autorità, e la nomina e la istituzione, quest'ultima veniva a perdere ogni ragion d'essere come atto a sè, ripetendosi più tardi nella Carta del 1814 e nella Costituzione del 1830, come semplice sopravvivenza di linguaggio o come un richiamo all'affermazione nuova, che la giustizia « emana » dal Re.

#### \* Il Potere Giudiziario e le azioni individuali.

\* § 750. — Come si è detto nelle precedenti pagine, il giudice esplica la sua funzione di fronte ai fatti singolarmente deferitigli, con l'indagare se essi sono autorizzati o meno da una norma giuridica e col dichiarare le conseguenze legali della sua indagine. Ma un fatto può essere deferito al giudice o perchè non adempie o controverte un diritto d'altra persona, ovvero perchè viola l'ordine giuridico, dalla legge stabilito a tutela delle persone singole e dell'intera collettività. In entrambi questi casi la giustizia deve intervenire pel ristabilimento del diritto offeso; ma interviene in atteggiamento assai diverso, — nell'un caso per la coazione, nell'altro per la repressione, e distinguesi perciò la giustizia *civile* e quella *penale*.

Nella giustizia civile, prevalendo l'interesse del privato, è la persona che si presume turbata nel proprio dritto quella che ha veste giuridica per esperire l'*azione*, ossia per invocare l'intervento del giudice affinchè dichiarati in quella data controversia quale è la mente della legge. Conseguentemente l'attore, poichè persegue un suo proprio privato interesse, può sempre accordarsi con l'avversario da lui convenuto in giudizio, o recedere dall'incoato richiamo alla giustizia. Il giudice, d'altra parte, è istituito sostanzial-

mente a riconoscere se e sino a qual punto le norme giuridiche assistono la pretesa dell'attore vincolando a suo riguardo il convenuto, ovvero assistono il convenuto nella facoltà di cui l'altro lamenta l'esercizio; laonde nel pronunciare la sentenza non può mai trincerarsi dietro il silenzio delle leggi, perciocchè in uno Stato giuridico non manca mai una norma per qualsivoglia rapporto fra i singoli. Secondo si esprime il capoverso dell'articolo 3 delle disposizioni 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 *principi generali di dritto*.

Infine la sentenza sia che riscontri il torto dell'attore, sia che quello del convenuto, non è accompagnata da altra sanzione che quella del risarcimento dei danni.

Al contrario, nella giustizia penale, prevalendo l'interesse pubblico, il richiamo all'intervento del giudice, ossia l'esercizio dell'azione è conferito dallo Stato ad un proprio agente, il Pubblico Ministero, benchè in certi casi egli non possa determinarsi che a richiesta o col consenso della parte lesa.

Conseguentemente questa non può troncarsi a suo libito il procedimento, una volta che l'abbia provocato, a meno che non trattasi di violazione dell'ordine giuridico in cui l'interesse del privato offeso soverchi quello della offesa collettività statale, come nei reati perseguibili solo dietro querela di parte. Il giudice, d'altra parte, è chiamato sostanzialmente a riconoscere se e sino a qual punto sussista la responsabilità del giudicabile per l'imputatagli violazione dell'ordine giuridico: esso muove dunque alla ricerca d'una norma limitatrice della libertà individuale, e non può concludere quindi alla reità del giudicabile, se questa norma non balza lampante e perspicua da un testo di legge. *In dubiis, pro libertate*; come dice sostanzialmente l'articolo 4 delle citate disposizioni premesse al Codice civile.

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 tempi in esse espressi.

Infine la sentenza, quando riconosce responsabile l'individuo deferito al giudizio, gli applica la sanzione di una pena, della qualità pel tempo e nella misura preordinata dalla corrispondente regola giuridica.

Senza entrare in altri particolari sul duplice procedimento della giustizia civile e penale, al nostro compito di commentare lo Statuto basterà il riconoscere se e quali limiti ha l'indagine giudiziaria nei due campi per effetto di regole di diritto pubblico.

\* § 751. — Nel campo della giustizia civile, nessun limite esiste al potere giudiziario relativamente alle persone, imperocchè il principio dell'eguaglianza di tutti innanzi alla legge, che è poi precipuo cardine del regime libero e perciò leggesi proclamato senza eccezioni nella prima parte dell'articolo 24 del nostro Statuto, si applica nel modo più assoluto a tutte le persone fisiche e giuridiche.

Pertanto in Italia nessuno è affrancato dall'obbligo di rispondere alla giustizia civile, quando dalle sue azioni od omissioni derivi un danno al *diritto* dei terzi. Se per ovvie ragioni di convenienza e di rispetto il Re e i membri della Real Famiglia formalmente compaiono davanti alla civile giustizia per mezzo di rappresentanti (§ 242), sostanzialmente nemmeno essi sono liberati da quest'obbligo: e così pure il Pontefice, e a maggior ragione i membri del Parlamento, i Ministri, gli agenti e funzionarii dello Stato nella loro capacità di private persone.

\* § 752. — Diverso è il caso nel campo della giustizia penale; perciocchè quello stesso regime costituzionale rappresentativo che richiede e proclama l'eguaglianza di tutti innanzi alla legge, richiede e proclama parallelamente alcune garantigie appunto in questo campo delicatissimo, per assicurare nel pubblico interesse l'indipendente azione degli organi statuali. Non per un concetto di privilegio, adunque — come già osservammo nella nostra nota al § 264 — ma per comune garentia, esistono varie prerogative di diritto penale nel nostro ordinamento politico. Già esse furono

esaminate ai luoghi opportuni: nondimeno qui torna opportuno raggrupparle con accenni brevissimi.

Secondo l'articolo 4 dello Statuto, la persona del Re è sacra ed inviolabile; il che importa ch'essa è sottratta assolutamente a qualsiasi giurisdizione punitiva — che le leggi penali non la tangono mai ed in alcun caso — che « il Re non può fare il male », ossia non risponde in alcun caso delle eventuali violazioni dell'ordine giuridico.

Per l'articolo 1 della legge delle guarentigie (§ 40) la stessa eccezionale condizione è estesa anche al Sommo Pontefice.

In forza degli usi e delle consuetudini internazionali, gli ambasciatori, i ministri plenipotenziarii, gli agenti diplomatici e gli inviati straordinarii, personificando gli Stati sovrani esteri presso il nostro Governo, godono della così detta *extraterritorialità*; la quale precedentemente si faceva consistere in una piena ed assoluta immunità della legge penale del paese in cui risiedono, ma oggi si vuol ridurre alla più modesta prerogativa che non si possa iniziare contro di essi un procedimento penale nè molto meno si possa addivenire a personali coercizioni, senza prima ottenere il consenso dallo Stato ch'essi rappresentano. Tale prerogativa è poi estesa dall'articolo 11 della citata legge sulle guarantigie anche agli inviati dei Governi esteri presso il Pontefice, ed agli inviati del Pontefice medesimo presso i Governi esteri, limitatamente ai loro viaggi attraverso il territorio nazionale.

Di fronte ai membri delle due Camere, l'articolo 51 dello Statuto dichiara l'assoluta inviolabilità per ragioni delle opinioni emesse e dei voti dati nelle Camere medesime. Inoltre, relativamente ai senatori, l'articolo 37 esclude affatto l'intervento del potere giudiziario; ma non per istituire l'irresponsabilità dei membri dell'assemblea vitalizia, sibbene per sostituire, in quanto li concerne, un giudice speciale a quello ordinario. E relativamente ai deputati, l'articolo 45 subordina l'esercizio della funzione giudiziaria penale, durante le sessioni, al previo consenso della Camera.

Finalmente di fronte ai Ministri, l'articolo 47 in relazione all'articolo 67 dello Statuto medesimo, attribuisce alla Camera elettiva la facoltà di tradurli innanzi ad un giudice penale speciale, spossessandone, ove occorra, il magistrato di dritto comune.

Qui però non si arrestano gli ostacoli che il nostro diritto pubblico oppone per ragioni di pubblico interesse allo svolgimento della giustizia penale; ma ve ne è ancora un'altra, la così detta « garentia amministrativa » di cui discorriamo nel paragrafo seguente.

\* § 753. — In Francia sotto l'assolutismo dell'*ancien régime*, allorquando un privato individuo ricorreva ai giudici contro un pubblico funzionario, il Re poteva sperimentare a beneplacito il suo diritto d'avocazione, e far decidere il processo da commissarii specialmente designati.

La Costituente, proclamando il sistema costituzionale, fece della giustizia una sanzione statutale indipendente dal Principe, e però sopprese ogni diritto d'avocazione, siccome incompatibile con gli ordini nuovi; tuttavia, muovendo dall'erroneo principio della meccanica divisione dei poteri, per cui il Giudiziario non avea veste per ingerirsi delle faccende dell'Esecutivo, e preoccupandosi della eventualità di troppo frequenti processi dettati da spirito di risentimento o di vendetta o fomentati dall'odio politico a danno della legittima azione degli agenti del Governo, con la legge 7-14 ottobre 1790 immaginò il sistema della preventiva autorizzazione regia per tutti i casi in cui un pubblico funzionario fosse tratto innanzi ai tribunali in ragione di atti compiuti nell'esercizio delle funzioni affidategli. Così all'antico vizio che i giudici amministrassero, venne costituito il nuovo difetto di amministratori che giudicavano.

L'articolo 75 della Costituzione dell'anno VIII (1799), riaffermò poscia il principio di siffatta « garentia amministrativa » per tutti quanti i pubblici ufficiali, eccettuati solo i Ministri; e questo principio parve così bene immaginato, che nel distruggere la Costituzione di cui esso faceva

parte e le parecchie altre che a quella seguirono, si ebbe cura di conservarlo intatto, gelosamente al coperto dallo svolgimento del dritto e dalle rivoluzioni. Bisognò giungere al 19 settembre 1870 e profittare dei pieni poteri d'un Governo provvisorio, per vederlo finalmente abrogato.

Contro le tradizioni francesi avea però protestato la Costituzione del Belgio, proclamando con l'articolo 24 che « nessuna preventiva autorizzazione è necessaria per chiamare in giudizio i funzionari pubblici per fatti della loro amministrazione, salvo quanto è statuito in ordine ai Ministri ». Ma in Piemonte il corso delle idee fu diverso, e il principio del troppo famoso articolo 75 dell'anno VIII, accettato già nella legge comunale e provinciale sarda del 1847 anteriormente all'emanazione dello Statuto, rimase anche sotto l'imperio di questo, e fu riconfermato con l'altra legge comunale e provinciale del 1859; fu poi riaffermato ancora nel Regno d'Italia con la legge 20 marzo 1865, allegato A, nell'anno stesso in cui si aboliva il contenzioso amministrativo, e ad onta di tutte le dimostrazioni in contrario si salvò pure nella legge comunale e provinciale del 1889.

Leggiamo pertanto oggi ancora nel vigente testo unico di questa legge (4 maggio 1898, n. 164) i seguenti articoli:

Art. 8. — Il *prefetto*, i *sottoprefetti*, i *commissari distrettuali* e coloro che ne fanno le veci, non possono essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorchè dalla superiore autorità amministrativa, nè sottoposti a *procedimento* per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato, salvo l'eccezione di cui all'articolo 109.

Art. 157. — Le disposizioni di cui all'articolo 8 sono applicabili ai *sindaci*.

L'articolo 109, poi, riproducendo l'ultimo capoverso dell'articolo 112 della legge elettorale politica (§ 414), dichiara che ai predetti funzionari non è applicabile la « garanzia amministrativa » quando sono imputati di reati elettorali.

Corrispondentemente il Codice di procedura penale ha un intero Titolo, il X del Libro III, sul modo di procedere nei casi in cui è necessaria l'autorizzazione sovrana:

Art. 805. — Allorchè, per la natura del reato e per la qualità della persona imputata, è vietato di procedere senza l'autorizzazione del Re, si osserveranno le norme seguenti:

Il giudice incaricato dell'istruzione dovrà anzitutto assumere le prime informazioni e procedere ai primi atti, per accertare se sia il caso di rilasciare mandato di comparizione o di cattura.

Se questi indizi non si raccolgono, si potrà senz'altro dal procuratore del Re richiedere e dal giudice istruttore dichiarare, non farsi luogo a procedimento.

Se invece si verifichi il caso di rilasciare mandato di comparizione o di cattura, si premetterà dal Pubblico Ministero la richiesta dell'autorizzazione sovrana, di procedere contro l'imputato.

Art. 806. — Qualora il Pubblico ministero abbia richiesto la dichiarazione di non farsi luogo a procedimento, senza premettere la domanda di autorizzazione sovrana ed il giudice istruttore riconosca invece doversi rilasciare mandato di comparizione o di cattura, lo dichiarerà e rinvierà gli atti al procuratore del Re acciò faccia la detta domanda.

Parimente se il Pubblico Ministero abbia fatto opposizione alla ordinanza del giudice istruttore, con cui si è dichiarato non farsi luogo al procedimento, e la Sezione d'accusa stimi che sia il caso di rilasciare mandato di comparizione o di cattura, annullerà l'ordinanza del giudice istruttore e rinvierà gli atti al procuratore del Re acciò domandi la sovrana autorizzazione e, venendo questa accordata, si rilasci dal giudice istruttore il mandato suddetto.

Art. 807. — Se l'imputato fu arrestato per flagranza, l'autorizzazione di procedere verrà chiesta immediatamente. Finchè non sia emanato il provvedimento sovrano, l'imputato rimarrà provvisoriamente in carcere, salvo il disposto nelle Sezioni VIII e XIX del capo V, titolo II, libro I.

Art. 808. — La richiesta dell'autorizzazione sovrana si farà con rapporto trasmesso, per via gerarchica, dal procuratore del Re al Ministro di grazia e giustizia; al rapporto saranno uniti gli atti assunti.

Non venendo accordata l'autorizzazione sovrana, il giudice istruttore, sulla richiesta del Pubblico Ministero dichiarerà non farsi luogo a procedimento, indicandone nell'ordinanza il motivo.

La richiesta di parere al Consiglio di Stato per il proscioglimento della garanzia amministrativa, è fatta al Consiglio di Stato dal Ministro di grazia e giustizia.

Così, dunque, permane questo privilegio dell'Esecutivo nel nostro diritto pubblico, sebbene ristretto a certe sole categorie d'agenti che comprendono circa novemila dei nostri centomila e più ufficiali pubblici, ed ai soli procedimenti che non riflettono elezioni amministrative o politiche. Ma sebbene ridotto a tal punto, esso forma sempre un incomportabile ostacolo alla legittima funzione del Giudiziario in regime libero; essendo opportuno il notare che i

novemila funzionarii i quali ancora ne godono, sono quelli appunto che più si trovano in condizione di violare le leggi a danno dei singoli, per la qual cosa la restrizione numerica è più apparente che reale.

Udiamo come parla di siffatto istituto il Tocqueville nella sua classica opera sulla « Democrazia in America »!

Io ho tentato più volte di far comprendere ai cittadini americani od inglesi il significato di questo articolo 75, ma la cosa mi riuscì sempre difficilissima. Ciò che essi a prima vista intendevano, si era, che essendo il Consiglio di Stato in Francia un Supremo Tribunale centrale, il rinvio preliminare dei querelanti dinanzi ad esso, sapea di tirannide. Ma quando io cercava di far loro capire, come il Consiglio di Stato non fosse un corpo giudiziario nel vero senso della parola, bensì un corpo amministrativo i cui membri dipendevano dal Re, di modo che il Re, dopo avere erroneamente ordinato ad uno dei suoi dipendenti, chiamato Prefetto, di commettere una ingiustizia, poteva comandare sovranamente ad altri dei suoi dipendenti stessi, chiamati consiglieri di Stato, d'impedire che il primo fosse punito; — quando io mostrava loro il cittadino danneggiato per ordine del Governo e ridotto a chiedere al Governo medesimo l'autorizzazione di ottenere giustizia, — essi non volevano prestar fede a simili enormità, e mi tacciavano d'ignorante o menzognero. Accadeva sovente sotto l'antico regime, che il Giudiziario ordinasse l'arresto del pubblico funzionario fattosi reo d'un delitto, e l'autorità regia col suo intervento annullasse la procedura: il dispotismo allora mostravasi a faccia scoperta, ed il cittadino offeso, obbedendovi, cedeva solo alla forza. Ma noi abbiamo oltrepassato il punto ove erano arrivati i padri nostri, perciocchè sotto le apparenze della giustizia, lasciamo consacrare nel nome della legge ciò che ai padri nostri soltanto la violenza poteva imporre.

E veramente, il principio anglosassone è che il dovere dell'obbedienza gerarchica non toglie quello di non oltrepassare i limiti di legge. Pertanto ciascun funzionario risponde in ogni caso del fatto proprio; il comando del superiore non lo autorizza mai alla violazione della legge; come il Ministro non è scusato con l'allegare un ordine della Corona), così l'ultimo degli agenti non è mai scusato con l'addurre un ordine dei suoi capi gerarchici; siamo in un regime di *responsabilità specificata*, sotto una regola che, al pari di tutte le cose grandi, è semplice in se stessa, meravigliosa nelle sue conseguenze: *una* la legge, *uno* il giudice! I diritti e i doveri, a chiunque sieno conferiti o contro chiunque si sperimentino, stanno sempre sotto la protezione dell'identica norma e dell'iden-

tico assertore giuridico. Non vi ha distinzione, quanto a coteste guarentigie, fra diritto privato e diritto pubblico, fra persone singole ed autorità dello Stato; dal primo Ministro all'ultimo contabile, tutti gli agenti del Governo sono sottoposti alle leggi e ai tribunali cui sono sottoposti i privati; perfino i militari, se dalla legge speciale hanno speciali responsabilità e speciali giudizi, le une e gli altri non si sostituiscono alla responsabilità ed ai giudizi ordinarii, ma vi si aggiungono e vi si subordinano.

Il sistema che noi abbiamo imitato dalla Francia, mostrasi invece inconsistente affatto con lo spirito intimo del regime libero. Si teme che l'Esecutivo possa essere impedito nelle sue movenze, se gli agenti rimangono esposti a dover rispondere al Giudiziario delle loro violazioni di legge. Ma se un prefetto o un sindaco nell'esercizio delle loro funzioni, fa cosa per la quale debba essere sottoposto a processo, diremo noi che l'intervento del giudice è una minaccia all'indipendenza del Potere Esecutivo? E per mantenere questa indipendenza collocheremo il sindaco o il prefetto al di sopra delle leggi? Ma che cosa è il regime costituzionale se non la subordinazione dello stesso organismo dell'Esecutivo alle norme prefissegli dal Potere Legislativo? E quale sarebbe il suo carattere educativo, se vien dall'alto l'esempio della disubbidienza alle leggi? E quale è la funzione propria del giudice in regime libero, se non quella di stare a guardia di tutti i limiti per impedire le violazioni dell'ordine giuridico da chiunque esse vengano? Non è subordinazione di un potere all'altro, ma è coordinamento di tutte le attività sotto l'imperio della legge il ricondurre anche gli agenti dell'Esecutivo alla loro piena responsabilità di diritto comune; nè d'altronde il giudice, nel procedere contro un pubblico ufficiale, è chiamato a controllare l'azione di un altro potere pubblico, ma semplicemente l'azione personale di un individuo. Poichè il Giudiziario non è libero d'esercitare il suo legittimo ufficio se non quando il Governo vi consenta, potrà questo ultimo adunque ordinare una illegalità ai propri dipendenti, e poscia proibire al Giudiziario di ristabilire il diritto vio-

lato? Dietro il sistema costituzionale che vuole un limite giuridico ad ogni azione, grandeggerà dunque ancora nell'ombra il sistema assoluto, che in nome della « ragion di Stato » spezzava e sprezzava i limiti ogni qual volta gli giovava di farlo?

Così noi, partendo da un principio erroneo — quello di tutelare un potere dalla pretesa ingerenza di un altro — giungiamo alla conseguenza incredibile di affrancare certi individui dalle conseguenze del loro illegale operato, rendendo giudice il Ministro dei reati commessi dai propri dipendenti. Noi abbiamo infatti istituito un sistema di *responsabilità unificata*, per cui delle azioni di tutti gli agenti risponde il solo Ministro, il quale poi nella pratica non risponde di nulla sino a che lo sorregge l'interessata simpatia della maggioranza della Camera. E mentre la guarentigia del preventivo consenso, istituita pei deputati in base a ben altri motivi, non si estende che per le sole sessioni, questa degli amministratori tronca assolutamente il corso all'azione penale, risolvendosi in garentia d'impunità a beneplacito del Governo. Si obietterà che il ricorso alla giustizia non è vietato, ma semplicemente subordinato al preavviso d'un corpo indipendente e autorevole quant'altro mai: ma ciò non toglie che l'indagare se l'agente operò come funzionario o come privato, è ufficio essenzialmente giuridico, e non deve spettare al Consiglio di Stato ma al giudice. Oltredichè il Consiglio non esprime se non pareri, dai quali il Ministro è sempre libero di discostarsi. La stessa linea di condotta del nostro Consiglio Stato (che opina quasi costantemente pel proscioglimento dalla garentia al punto da essere stato tacciato di voler disconoscere l'esistenza di quell'istituto) dimostra che il privilegio è altrettanto inutile quanto odioso, e dovrebbe una buona volta sparire come è sparito in Belgio, in Olanda, in Germania, persino nella Francia stessa e nella Spagna.

Diamo la statistica in ordine alla garentia amministrativa, quale troviamo a pag. CLIV della « Statistica giudiziaria penale per l'anno 1904 », ma che è l'ultima, ufficialmente conosciuta, pubblicata nel 1907 (Roma, Tip. Nazionale). In

esso specchio non risulta la percentuale delle negate autorizzazioni a procedere, se non per l'anno 1904. Ma si sa la media dei dinieghi non raggiunge il 2 per cento.

A N N I	Autorizzazioni a procedere accordate		
	in totale	per delitti soli o congiunti con contravvenzioni	per sole contravvenzioni
1880-1886. . . . .	150	65	85
1887-1889. . . . .	152	93	59
1890-1892. . . . .	112	79	33
1893-1895. . . . .	63	39	24
1896-1898. . . . .	33	23	10
1899-1901. . . . .	35	34	1
1902 . . . . .	35	29	6
1903 . . . . .	34	34	..
1904 . . . . .	41	35	6

### \* Il Potere Giudiziario e gli atti del legislativo.

\* § 754. — Poichè il giudice nell'adempiere il suo ufficio deve innanzi tutto determinare quale è la *norma* da applicarsi al caso dedotto in giudizio, può anche avvenire che egli si trovi di fronte al bisogno d'inquirere se è norma *giuridica*, se cioè sostanzialmente *ha forza* o se sostanzialmente *esiste* secondo il diritto positivo la disposizione statutale che le parti in causa rispettivamente allegano per sostenere la propria domanda. Sorgono pertanto quattro quesiti dei quali due concernono gli atti del Parlamento, ossia le leggi, e due gli atti del Governo, ossia i decreti.

Può il giudice istituire indagini sulla costituzionalità sostanziale di una legge? Può egli istituirne sulla costituzionalità formale di essa? Può istituire indagini sulla sostanziale corrispondenza dei decreti alle leggi? Può egli istituirne sulla legittimità formale dei decreti medesimi?

Esaminiamo questi quesiti con ordine.

Ha il Giudiziario potestà d'inquirere sulla costituzionalità *sostanziale* di una data legge, allo scopo di negarle applicazione al caso dedotto in giudizio, ove la riconosca difforme da una prescrizione dello Statuto, e perciò a questo contraria?

Vi ha un popolo nel mondo, che ha saputo felicemente sviluppare i liberi principii d'Inghilterra in un ambiente più moderno e democratico, perfezionando lo Stato costituzionale fino a renderlo un vero e proprio « Stato giuridico », una « aristocrazia della toga ». Questo è il popolo degli Stati Uniti di America, il quale ha intuito anche più compiutamente della sua madre-patria, che cosa è e deve essere il potere giudiziario in regime libero.

« Il concetto (e ci piace riferirlo con le parole del nostro compianto prof. Racioppi <sup>(1)</sup>) degli americani è il seguente: In regime costituzionale ogni organo pubblico, dal più basso al più alto, ha limiti che non può oltrepassare: altrimenti sarebbe assoluto, non libero. Ora, non solo il Governo, ma anche il Parlamento, ha i suoi limiti; e questi sono giuridici, perchè scritti nella Costituzione, dalla quale soltanto e Capi di Stato e Ministri e Camere derivano le proprie competenze. Se (come dice l'articolo 28 dello Statuto nostro) la stampa deve essere libera, cioè non può essere stabilita la censura; se (come dice l'articolo 71 dello stesso Statuto nostro) non possono essere creati tribunali straordinarii, sono codesti due limiti di sostanza, cioè sono due proibizioni alle Camere di regolarsi in modo diverso. Or perchè siffatti limiti si scrivono dai popoli nei giorni di rivoluzione o di riscossa? Evidentemente per essere rispettati e fatti rispettare, senza di che non sarebbero che semplici raccomandazioni etiche, e la Costituzione, lungi dall'essere la legge delle leggi, si ridurrebbe ad una dottrinale esposizione di teorie o di principii politici, ad uno sparo in aria.

(1) *Il potere giudiziario nel Governo costituzionale*, p. 15 a pag. 24 *passim*. Conferenza detta al « Circolo Giuridico » di Roma. Roma, Tip. Nazionale, 1900.

Ove dunque una legge ripristini la censura, o deleghi all'Esecutivo il diritto di creare Tribunali straordinari, saranno, codesti, atti compatibili con le norme scritte nella legge fondamentale? Libero è lo Stato di mutare gli articoli della sua Costituzione, poichè nulla al mondo è immutabile; ma finchè quelli esistono, tutti indistintamente sono tenuti a rispettarli, senza arbitrio nè di Governi nè di Camere, sia pure a fine di bene e per presunto interesse pubblico. Conseguentemente, anche sull'azione del Parlamento, come su quella del Governo, è necessario un controllo, il quale vuol essere giuridico, siccome sono giuridici i limiti; e poichè nello Stato esiste il potere giudiziario, che appunto ha la funzione di controllo per la tutela del diritto, ad esso spetta naturalmente, per suo proprio ufficio, anche il decidere sulla validità sostanziale degli atti del Parlamento. Il potere che sta a guardia di tutte le leggi, sta anche a guardia della Costituzione contro le leggi.

«Quindi negli Stati Uniti una legge fatta dalle Camere entra in vigore e diviene per tutti obbligatoria nel giorno prefisso: ma se tosto o tardi un privato, richiesto di ottemperare a quella legge, stima di riconoscervi la violazione materiale di un articolo della Costituzione, egli eccipisce davanti all'autorità giudiziaria la nullità della legge medesima: e l'autorità giudiziaria, esaminato il caso, o riconosce inesistente l'allegata difformità e rigetta l'eccezione del privato, ossia applica quella legge perchè la trova conforme alla Costituzione; ovvero riconosce fondata l'eccezione e mantiene il privato nel suo diritto, ossia applica la Costituzione a preferenza della legge, la quale non è legge, perchè alla Costituzione appunto è contraria.

«Notisi intanto che il giudice americano non interviene per propria iniziativa: chè allora veramente esorbiterebbe dalla sua sfera naturale ed offenderebbe l'autonomia del Potere Legislativo arrogandosi un diritto di *veto* che non gli appartiene. Nè con le sue sentenze annulla e cassa la legge riconosciuta incostituzionale, chè solo una nuova legge può abrogare un atto del Parlamento, e il Giudiziario non ha punto missione di decidere

in via generale sulle norme, ma solo di decidere concretamente sulle questioni che gli si sottopongono. Il giudice americano in quest'altissimo ufficio non fa se non quello che fa sempre, anche presso di noi, quello che è sua natura di fare: decide, cioè, limitatamente al caso dedotto in giudizio e limitatamente alle parti in causa. La legge non esce dalle sue mani annullata e caducata, ma solo non riceve applicazione in quell'unico caso; quindi essa continua a rimanere in pieno vigore per tutti gli altri casi e individui, salva, com'è naturale, la gran forza del precedente giudiziario, che da quell'istante in poi convita ogni altro cittadino a sperimentare l'identica azione con fondata speranza di trovare identica guarentigia.

« Sparta ebbe gli Efori, imitati or è un secolo da Mario Pagano nella effimera Costituzione partenopea del 1799, Atene i Tesmoteti, Roma i Tribuni, l'Aragona il Gran Giustiziere, l'antica Francia le Corti giudiziarie dette « Parlamenti » e la Francia di Napoleone I, il Senato Conservatore — tutte istituzioni che in vario modo giudicavano anch'esse della costituzionalità delle leggi. Ma quanta e qual profonda differenza tra quelle istituzioni e il giudiziario degli Stati Uniti d'America! Là le leggi erano colpite a *priori*, dal *veto* d'un potere superiore; ed erano annullate e cassate in tutto e per tutti, mediante un giudizio generico, non più certo in se stesso, del giudizio formatosi dal legislatore: quindi si aveva un corpo *politico* che si sovrapponeva arbitrariamente ad un altro corpo *politico*, e l'istituzione si chiariva qual perenne minaccia ai poteri costituiti, istituzione non conservatrice ma rivoluzionaria. Qui, il giudice attende che sorga una controversia; non si muove che ad istanza della parte lesa quando ve ne è una e quando si determina a muoversi; non interviene per correggere il legislatore, ma per proteggere il privato contro un deliberato attacco proibito dalla Costituzione; non rivede l'opera che il legislatore ha compiuto, ma tutela i *diritti* che il legislatore ha disconosciuti; non decide secondo le sue intime aspirazioni, ma in base a norme giuridiche dopo avere ascoltate le deduzioni prodotte *hinc inde*, e illuminandosi

coi contrarii argomenti addotti dai litiganti; e con le sue sentenze non pronunzia che tra le parti in causa, in guisa che se anche incappa in un errore, questo rimane limitato alla controversia di cui trattasi.

« Inesattamente si ripete col Tocqueville, che gli americani hanno fatto del loro Giudiziario un potere politico; il vero è che le conseguenze dell'averlo così inteso possono essere e sono politiche, ma l'essenza sua rimane immutata anche al di là dell'Atlantico, ossia è *quel che deve essere* in regime libero, quando la legge positiva non intervenga a limitarlo. Tanto è ciò vero, che questa meravigliosa facoltà non appartiene, come si crede, alla sola Corte suprema d'America, ma ai giudici di tutti i gradi: e non deriva da dichiarazione esplicita della Costituzione, mentre sta in fatto che anche anteriormente all'epoca in cui fu sancita quest'ultima, si ricordano varii casi in cui le Corti americane colpirono d'incostituzionalità le leggi fatte dalle Camere.

« Questo meraviglioso istituto, che può dirsi l'espressione più alta del potere giudiziario in regime libero, è generalmente oppugnato con ragioni varie, che non reggono alla critica:

« Si dice che non è possibile fuori di un paese repubblicano; ed è errore, perchè l'essere il regime costituito a monarchia o a repubblica, non ha nulla a che fare con l'essere o no costituzionale, e il Governo costituzionale, repubblicano o monarchico, è istessamente regime di limiti e di controlli giuridici.

« Si dice che non è possibile se non in uno Stato a Governo federale: ed è inesatto, perchè in una Federazione esistono certamente in maggior copia i limiti giuridici verso il Governo e verso il Parlamento del Centro, ma ciò non toglie che anche in questi paesi unitarii i limiti esistono, e se esistono conviene tutelarli anche qui, o pochi o molti, con piena efficacia.

« Si dice che il giudice deve giudicare *secundum leges, non de legibus*; ed è una petizione di principio, giacchè trattasi appunto di vedere se è « legge », se ha valore ed

esistenza giuridica un atto posto in essere contro le prescrizioni legali: indagine, cotesta, che non ripugna, anzi è propria al potere giudiziario, il quale anche presso di noi è chiamato ogni giorno a decidere quale abbia la preferenza tra due norme che si contraddicono.

« Si dice, sotto altra forma, che il giudice non deve essere legislatore: ed è una stranezza, perchè il Giudiziario americano non pretende di essere legislatore; non dà norme, non parla a tutto il popolo; ma pronunzia su casi singoli, come è suo ufficio, e pel suo debito di non negare in alcuna evenienza la giustizia a coloro che la invocano.

« Si dice, ed è sempre la stessa idea, che il Giudiziario non deve essere superiore al Legislativo: ed è questa una altra inesattezza. Compiere il proprio ufficio significa dunque essere superiore agli altri? Il nostro Giudiziario quando ricusa applicazione ad un decreto reale, è dunque superiore al Re, nel cui nome decide e pronunzia? In regime costituzionale, Legislativo, Esecutivo e Giudiziario sono poteri eguali ed autonomi, mutuamente subordinati fra loro, ma tutti al pari subordinati alla Costituzione. È questa che dà a ciascuno l'esistenza e la competenza; è questa che dà al Legislativo l'ufficio di fare le norme, all'Esecutivo l'ufficio di prendere i provvedimenti, al Giudiziario l'ufficio di vigilare sui limiti. Il magistrato, che in nome della Costituzione ricaccia il legislatore nei confini assegnatigli, non impone la volontà propria, ma dichiara quale è la volontà sovrana che fu scolpita nella Costituzione, da cui anche i legislatori dipendono.

« Si dice che nessuna legge deve essere più sacra delle altre, col pericolo di rendere meno rispettate queste ultime: ma si dimentica che non si tratta qui di dichiarare sacra alcuna legge (della qual cosa il diritto non sa che farsi), bensì di serbare i limiti giuridici scritti nella Costituzione, allo stesso modo che tutti vogliono serbati contro l'Esecutivo quelli scritti nelle leggi, e contro le autorità subordinate quelli prescritti dalle autorità gerarchicamente più alte.

« Si dice che dal sistema americano derivano pericolose e deplorevoli incertezze nello stato del diritto: nasce una

legge, e nasce con essa il dubbio che non sia valida; leggi rispettate per lunga serie d'anni, sono dichiarate incostituzionali; sentenze che dichiarano la costituzionalità di una legge, sono contraddette da altre o viceversa. Ma che perciò? Le leggi sono e rimangono obbligatorie sempre; e se una sentenza interviene a dichiarare il contrario, essa non annulla la legge, ma la pone in disparte per quella singola controversia, e in vista di quella ipotesi specificamente dedotta in giudizio, senza punto influire giuridicamente sulle migliaia d'altri casi consimili. Non abbiamo anche noi leggi e regolamenti che si applicano, si osservano, si rispettano per lunghi anni, fino a che una decisione o una sentenza li dichiara inapplicabili, e tuttavia nessuno trepida per l'incertezza del diritto o per la paralisi dell'azione pubblica?

« Si dice che questa pretesa guarentigia degli americani è poco meno che nulla, perciocchè non si applica se non a quei diritti che sono consegnati nel testo delle Costituzioni; e le Costituzioni per fermo non possono abbracciare ogni cosa, nè comprendere in sè tutti i codici e tutte le leggi. Ma, in primo luogo, la critica qui non è diretta al sistema americano, bensì al modo di scrivere le Costituzioni. Ora, è vero, che presso di noi gli Statuti si concepiscono piuttosto come barriere al passato, come programmi ed abbozzi, anzichè come leggi compiute ed applicabili in se stesse: ma non è cotesta l'idea migliore che possiamo farci d'uno Statuto, e la tendenza è tutt'altra ai dì nostri. Ma poi, per modesto che sia il contenuto di una Costituzione, sarà cotesto un motivo per rinunciare alla difesa giuridica dei limiti che vi si contengono? Anzi, egli è certo che trattasi dei limiti più fondamentali, più gelosi, altrimenti non si sarebbero scritti nella legge delle leggi. E finalmente, un paese che perviene a tal grado di civiltà costituzionale da confidare ai giudici perfino la difesa della Costituzione contro le leggi, non può a meno d'istituire piene ed ampie guarentigie anche nei gradi inferiori, sì da godere d'un compiuto sistema di difese delle varie libertà dei singoli!

« Si dice, infine, che questa pretesa guarentigia è una larva perciocchè il giudice americano può ben opporsi agli atti del Legislativo, ma poi, chi eseguirà la sua sentenza? Non esso medesimo, bensì l' Esecutivo; e se questo è d'accordo col Parlamento, può anche lasciare la sentenza del giudice qual lettera morta. E si ricorda appunto l'esclamazione del presidente Jackson: « La Corte Suprema ha condannato la legge? ebbene, esegua essa la sua sentenza, se le riesce! » — Ma questa, che vorrebbe essere una critica, è in realtà la riprova della bontà del concetto americano. Ufficio del giudice non è nè di fare la legge, nè di eseguirla, ma unicamente di dichiarare, previe indagini, se l'atto o provvedimento è o no in armonia con le norme che lo debbono reggere. Questo è il suo compito, e qui esso s'arresta. La esecuzione della sentenza è poi un altro e ben diverso momento giuridico, e se il giudice eseguisse egli medesimo i suoi pronunziati, si avrebbe allora confusione di poteri e pericolo per la libertà. L'esecuzione spetta all'Esecutivo; se, dunque, di fronte a una qualsivoglia sentenza, esso stima di assumersi la gravissima responsabilità di lasciarla ineseguita, ciò vuol dire che in qualsivoglia ordinamento giuridico l'Esecutivo ha sempre la mano libera di fronte alle supreme necessità politiche della patria. In tutte le Costituzioni, diceva Montesquieu, vi è un potere che guarda senza essere guardato; in tutti gli ordinamenti politici si giunge sempre ad un muro giuridico, dietro del quale non può più esistere nulla di giuridico. *Quis custodiet custodem?* Ora, a questa necessità di fatto non si sottrae nemmeno il sistema americano; solamente, gli Stati Uniti hanno avuto la previdenza di elevare l'estrema muraglia sull'orlo estremo, e non, come altri popoli, a metà o a due terzi del viaggio.

« Ecco fino a qual punto gli americani svilupparono il potere giudiziario. E ciò essi fecero, semplicemente col lasciare libero il corso al concetto di quel che deve essere il potere giudiziario in un regime costituzionale; ponendo il principio, e affidandosi alle naturali sue conseguenze. Così toccarono il punto massimo dello « Stato di diritto »

e fecero delle Corti di giustizia il vero potere moderatore e conservatore, onde il Burgess ha potuto scrivere che la sua patria, che tutti designano come una democrazia, è in realtà *l'aristocrazia della toga* ».

\* § 755. — Senonchè questo sindacato giudiziario sul contenuto delle leggi non è concepibile, fuori del caso in cui la Costituzione sia quella di un apposito organo statutale e le leggi sieno opera di un altro organo distinto. Data infatti la distinzione organica fra il Costituente e il Legislativo, è possibile e doveroso pei giudici il raffronto tra la legge e la Costituzione in quella stessa guisa che per la distinzione fra l'organo legislativo e quello esecutivo in ogni paese costituzionale è possibile e doveroso, pei giudici, il raffronto fra un decreto emanato dal Re ed una legge fatta dal Parlamento. Anzi, la ragione di distinguere fra il Costituente e il Legislativo non ha altro scopo o pregio se non quello di rendere possibile un controllo giuridico anche nell'opera del legislatore per mantenerlo entro i prefissi limiti. Laonde il sostenere siffatta distinzione organica, lungi dall'essere una dottrina pericolosa o rivoluzionaria, si chiarisce invece come un concetto estremamente conservatore, inquantochè afferma ad un tempo e la piena libertà di modificare una Costituzione ogni qualvolta sia necessario, e l'obbligo giuridico di rispettarla sin quando non venga mutata. E come gli spiriti radicali dovrebbero cessare dall'illusione di credere che un assemblea costituente sarebbe strumento più rapido a riforme statutarie di quel che non riesca un Parlamento elettivo e onnipotente quale è il nostro (§ 75), così gli spiriti che giustamente si preoccupano degli eccessi del Parlamentarismo e aspirano allo « Stato giuridico » dovrebbero cessare dalla inconseguenza di combattere la distinzione organica fra Legislativo e Costituente, perciocchè solo distinguendo la Costituzione dalle leggi riesce possibile di perfezionare il controllo giuridico sino al punto di imporlo alle stesse assemblee politiche.

Nel nostro diritto positivo è però ignota assolutamente la distinzione suddetta; il che vale quanto dire che pel

nostro diritto positivo la Costituzione non è limite *giuridico* all'attività del Parlamento. Mancando adunque presso di noi il limite giuridico, deve per necessità mancare altresì ogni controllo giuridico, eventualmente diretto a mantenerlo. In Italia qualsiasi legge è legale, ossia costituzionalmente valida e inattaccabile, perocchè tutte le leggi emanano da quello stesso organo il quale può legittimamente modificare, abrogare, derogare, sospendere a sua posta le norme della Costituzione. Tale è il nostro diritto pubblico: nè per imitazione delle consuetudini d'Inghilterra (come generalmente si ripete), ma per la ragione giuridica e tutta nostra che lo Statuto, non avendo istituito un organo apposito per le sue modificazioni, ha *voluto* ed ha imposto che tale organo sia lo stesso Parlamento. Cosicchè, in quella medesima guisa che negli Stati Uniti è *dovere* del Giudiziario d'indagare sulla costituzionalità delle leggi, in Italia è suo *dovere* d'astenersene.

Male quindi giudicarono, ammettendo siffatto sindacato, la Corte d'appello di Genova e quella di Casale, rispettivamente con le sentenze 14 luglio 1850 e 26 gennaio 1871, e più tardi quella di Napoli con la sentenza 16 marzo 1890 in causa Abenante. Bene concluse, invece, quantunque con ragionamenti non affatto scevri d'inesattezze, la Cassazione Romana con la sentenza 29 marzo 1882 in causa Deputazione provinciale di Brescia contro Finanze.

\* § 756. — Se però in Italia non è giuridicamente possibile che il Giudiziario indagli sulla costituzionalità del contenuto sostanziale delle leggi, sarà almeno suo ufficio d'inquirere sulla loro costituzionalità *formale*, cioè sulla costituzionale regolarità del procedimento mercè cui sono venute alla luce? In altri termini, quale è il rapporto del Giudiziario con gli atti di promulgazione delle leggi? La solenne dichiarazione regia che il Senato e la Camera dei deputati hanno concordemente approvato nella medesima sessione e con le prescritte forme un identico testo, sarà essa pel magistrato una prova definitiva ed esclusiva della esistenza giuridica di una legge? o non dovrà egli, ad ec-

citazione di chi lamenti violato un proprio diritto, istituire indagini al di là della promulgazione? e se dovrà, sino a qual punto potrà egli rimontare?

Il caso di errori nella promulgazione delle leggi è tutt'altro che improbabile; tanto vero, che ne ricordiamo già quattro esempi in Italia. La legge 7 luglio 1866, n. 3036, sull'abolizione delle Corporazioni religiose fu promulgata con un inciso, nell'articolo 20, che il Parlamento non aveva approvato nè discusso. La legge doganale del 30 maggio 1878, n. 4390, fu pubblicata nella « Raccolta » con una *voce* secondo il voto del solo Senato, e nella « Gazzetta Ufficiale » con la stessa *voce* secondo il voto della sola Camera, e fu poi dovuta correggere con l'altra legge 6 luglio 1883, n. 1445. La legge 5 luglio 1882, n. 877, sulla direttissima Roma-Napoli fu pubblicata esattamente nella « Gazzetta Ufficiale »; ma nella « Raccolta », che sola fa testo (§ 167), apparve con la soppressione di una frase e di un intero capoverso sul testo approvato dalle due Camere. Infine i protocolli di Madrid sulla tutela della proprietà industriale vennero promulgati con legge 10 novembre 1894, n. 578, portante un articolo 4 che non figura punto nel testo approvato dalle due Camere.

Il privato può dunque essere obbligato ad obbedire a una disposizione che il Re dichiara esser legge, mentre legge formalmente non è?

Molti convengono che il giudice non abbia mai potestà di risalire al di là della promulgazione, per constatare l'esistenza formale di una data legge. La promulgazione, essi dicono, è appunto la constatazione solenne che i tre rami del Legislativo, nel fare quella data legge, si sono conformati alle regole statutarie. Quando il Re promulga una legge, egli dichiara, innanzi tutto, che ciò ch'egli promulga, è una legge: e lo dichiara dopo aver constatato che la medesima è pervenuta in essere regolarmente, senza di che non la avrebbe sanzionata nè la promulgherebbe: anzi egli è assistito, in cotesta indagine, dal Ministro guardasigilli, che appone la sua controfirma per malleverare appunto la costituzionalità formale dell'atto regio (§ 167). Ora, essendovi

già su questo punto un *giudizio*, il quale è costituzionalmente devoluto al Re dall'articolo 7 dello Statuto, nessun altro giudice lo può ripetere: *non bis in idem*: e il magistrato è dunque tenuto a riconoscere come legge ogni atto che sia stato, come tale, promulgato dal Re, senza la minima possibilità della prova in contrario. Ove potesse risalire al di là della promulgazione, il giudice si troverebbe a dover decidere della sanzione regia, la quale è atto del Legislativo, insindacabile perciò dal Giudiziario; e quanto alla promulgazione, sia che si consideri come atto legislativo o come atto d'imperio del Governo, essa è per sua natura un *giudizio*, e sfugge alla revisione di qualsivoglia altro potere. Che se così non fosse, aggiungono, ove si arresterebbe la indagine del magistrato? dovrebbe egli esaminare e sentenziare se ciascuna delle due Camere era in legale sessione e in seduta legale allorquando discusse, se i presenti erano stati legalmente eletti o nominati, se i congedi agli assenti erano stati legalmente concessi, se la preparazione nelle Giunte e il dibattito in adunanza pubblica seguirono con le norme prescritte, se i voti procedettero nella maniera stabilita, se il regolamento dell'assemblea ebbe approvazione legale, se il Presidente vi si attenne sempre e verso tutti? L'indipendenza del Legislativo e quella di ciascuna Camera sarebbero distrutte: onde l'assurdo di tali estreme deduzioni vale a provare l'assurdità del controllo giudiziario.

A questa opinione, sostenuta principalmente in Germania, si attenne, in sostanza, il nostro Giudiziario con le due sentenze della Corte d'Appello di Lucca in data 22 febbraio 1889 e della Cassazione Romana a sezioni unite, in data 11 febbraio 1890, entrambe nella causa Finanze contro Dini. Altri però oppugnano, e assai più esattamente, l'opinione testè riferita.

Niun dubbio che la promulgazione sia una condizione necessaria per l'esecutorietà della legge, ed implichi il riconoscimento della costituzionalità formale di questa da parte del Re col Ministro guardasigilli. Ma può tale condizione necessaria dirsi anche sufficiente? — Può tale riconoscimento dichiararsi un giudizio definitivo, esclusivo, insin-

dacabile? — Di fronte alla possibilità di promulgazioni manifestamente erronee (e ne abbiamo riferito ben quattro esempi), come escludere la convenienza e la necessità della prova in contrario? qual guarentigia si avrebbe per la esatta osservanza delle regole statutarie, se una formula dovesse bastare a sanare i più patenti abusi od equivoci, e rendere legge quello che legge non è? — Fu dunque una legge, solo perchè promulgata come tale, anche il bilancio prussiano del 1865 che aveva ricevuta l'approvazione della sola Camera Alta? Anche nella emanazione dei decreti e regolamenti è da presumere allo stesso modo che il Re coi suoi Ministri in tanto vi addivene in quanto reputa di potervi addivenire: ma chi oserebbe escludere il sindacato giudiziario sulla regolarità dei decreti e regolamenti regi? (§ 130 e ss., 147 e ss., 758 e ss.).

Il vero scopo della promulgazione non è, come si afferma, quello di constatare e sentenziare che le Camere hanno approvato *secondo le regole*, ma di far conoscere che, *avendo* le due Camere già approvato ed il Re sanzionato a sua volta, quel testo in cui s'incontrarono le volontà libere dei tre rami del Legislativo, è perciò stesso una legge. Il ricordo dell'avvenuta approvazione delle assemblee e della sopraggiunta sanzione regia, implica adunque che l'efficacia della promulgazione è subordinata alla ipotesi della realtà e regolarità di quelle approvazioni; per la qual cosa, ove l'ipotesi faccia difetto, ogni sua conseguenza vien meno. Se così non fosse, la legge sarebbe costituita dall'atto di promulgazione e non dall'incontro delle tre volontà, che formano il potere legislativo.

Pertanto la promulgazione non essendo in se stessa la legge, il magistrato che giudichi su di essa, non toccherebbe punto l'autonomia del Legislativo: anzi difenderebbe questo potere contro le usurpazioni altrui, sindacando un atto dell'Esecutivo che pretenda sostituire la volontà propria a quella del legislatore. Nè vale il dire che la promulgazione sia un atto d'imperio del Governo, pretendendo con ciò di renderlo insindacabile al giudice; perciocchè quegli atti soli del Governo rimangono insindacabili al po-

tere giudiziario, i quali non sono retti da una *norma*, a cui possano essere raffrontati. Nè infine giova il segnalare, che sorpassando la promulgazione, il magistrato si troverebbe a fronte della sanzione e dovrebbe dunque sorpassare anche questa per conoscere dell'avvenuta o mancata approvazione delle Camere; dappoichè quel che nel nostro diritto pubblico arresta il giudice è unicamente la legge, ossia l'atto regolarmente deliberato dai tre rami del Legislativo, mentre nemmeno la sanzione del Re da sè sola costituisce la legge, ma ne è un elemento, il quale in tanto produce il suo effetto giuridico, in quanto s'incontra e s'integra con le uguali approvazioni delle due assemblee parlamentari.

Non basta, nemmeno in questo caso, il rimettersi al sindacato politico delle Camere, il lasciare a quest'ultime la cura di rilevare l'equivoco e correggerlo. Il sindacato politico è eventuale, può non risvegliarsi o risvegliarsi tardivamente, laddove il giudice ha l'obbligo di pronunziare la sua sentenza ogni qualvolta venga provocato, ed ha missione, funzione, compito indipendente. Il sindacato politico si collega al concetto del sistema rappresentativo, quello giudiziario al concetto del sistema costituzionale, e il sistema nostro è rappresentativo e costituzionale ad un tempo. Nè devesi affacciare la comoda obiezione del pericolo di ingerenza del Giudiziario sul Legislativo; essendo evidente che non usurpa altrui poteri ma adempie il preciso compito proprio quel giudice il quale sentenzia *se* esiste una norma di diritto per il caso dedotto a lui dinanzi, o *quale*, fra le varie norme indicate, sia quella applicabile al caso medesimo.

Per queste varie considerazioni, riteniamo che la promulgazione non abbia alcun valore giuridico d'impedire nei casi dubbi la ricerca sulla costituzionalità *formale*, cioè sulla esistenza della legge. Il diritto positivo d'un dato popolo può, se crede, vietare al giudice anche questa indagine; ma quando non la vieta in termini espliciti, non è poi necessario che gliel'attribuisca esplicitamente, e il magistrato che se ne ritrae, mostra di non intendere appieno l'alta funzione che a lui spetta in regime libero.

A questa opinione sembrò inclinare la stessa Cassazione Romana con la sentenza 20 giugno 1886, pur non decidendo direttamente il dubbio; ma non fu che una parvenza, e il suo pronunziato posteriore — 11 febbraio 1890 che ricordammo in questo stesso paragrafo — mostra come abbia poi mutato pensiero. A questa opinione sembra però inclinare il nostro Parlamento; inquantochè, avendo stimato necessario di provvedere con la legge 6 luglio 1883, n. 1445, all'errore incorso nella promulgazione della precedente legge 30 maggio 1878, n. 4390, esso fa palese che nella opinione sua la promulgazione regia non è da sola sufficiente a dar forza di legge a un equivoco.

In ordine alla forma del *decreto* contenente promulgazione della legge, rimandiamo al § 167.

\* § **757.** — Per altro, ammesso il sindacato giudiziario sulla costituzionalità formale delle leggi, sorge un altro quesito che già accennammo nel precedente paragrafo: sino a qual punto può il giudice risalire nella sua indagine?

Noi ripetiamo che per il nostro diritto pubblico egli debbasi arrestare di fronte alla proclamazione del voto definitivo, fatta in ciascuna delle due Camere dal rispettivo Presidente. Deve cioè ricercare la esistenza formale dei due consensi entro la medesima sessione e nell'identico testo, ma non mai giudicare s'essi furono dati ritualmente, s'essi sono sostanzialmente validi, non mai sottoporre a disamina tutto ciò che in ciascuna Camera ha preceduto il voto finale. È infatti la proclamazione definitiva del Presidente, di avere cioè un'assemblea nell'esercizio della propria funzione approvato il progetto di legge, quella che, incontrandosi con l'analoga dichiarazione del Presidente dell'altra assemblea, rende giuridicamente possibile la sanzione e quindi anche la promulgazione regia. Per la qual cosa, avendosi nel decreto di promulgazione la prova indubitabile che il Re ha sanzionato, tutto quello che il giudice può e deve indagare, è anche le due Camere avevano precedentemente approvato: e a tale disamina deve arrestarsi.

Vero è che lo Statuto contiene molte disposizioni intese a regolare il procedimento legislativo nel seno delle due assemblee: l'articolo 10 ordina che le leggi di finanza sieno presentate prima alla Camera elettiva; l'articolo 52 prescrive la pubblicità delle sedute e determina la condizione per le sedute segrete; l'articolo 53 stabilisce il numero legale così per le adunanze come per le deliberazioni; l'articolo 54 stabilisce il numero di voti necessari per queste ultime; l'articolo 55 prescrive il previo esame delle Giunte e la discussione separata per ogni articolo di legge; l'articolo 63 vuole che i progetti sieno votati complessivamente a scrutinio segreto. Ora, essendo coteste, altrettante norme di diritto obiettivo, si potrebbe sostenere che il Giudiziario qual tutore di tutti i limiti, debba portar giudizio anche sulla maniera con cui esse norme, sono state osservate a proposito di una data legge: e tale è infatti la opinione espressa varie volte dalle Corti americane, giudicanti sulla costituzionalità formale di una legge. Ma pel nostro paese è da aver presente che lo stesso Statuto nell'articolo 61 attribuisce a ciascuna Camera la *prerogativa* di determinare liberamente il modo secondo il quale abbia ad esercitare le proprie *funzioni*, e quindi preclude, da questo lato, ogni diritto di sindacabilità per parte del potere giudiziario.

#### \* Il potere Giudiziario e gli altri dell'Esecutivo.

\* § 758. — Passiamo ora alle altre due indagini, annunziate — nel principio del § 754 —. E innanzi tutto, può il Giudiziario inquirere sulla legalità *sostanziale* d'un decreto o regolamento regio, nell'intento di negargli applicazione al caso dedotto in giudizio ove lo riconosca difforme dalle leggi e perciò a queste contrario?

L'articolo 6 dello Statuto, riconoscendo all'Esecutivo la funzione propria di emanare norme e provvedimenti nella forma tipica del decreto, pone infatti il limite ch'esso non possa mai sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne. Questo limite eminentemente giuridico, costituisce la ca-

ratteristica propria intima e specifica del regime costituzionale: perciocchè è appunto costituzionale quel regime, in cui il Governo è tenuto a rispettare nella multiforme e responsabile azione sua i confini tracciatigli dalle leggi (§§ 56, 57). Se dunque esistono leggi limitatrici, e se l'Esecutivo non deve poterle disconoscere, è indispensabile un controllo giuridico sopra i suoi atti, per impedire ch'essi abbiano efficacia di fronte al privato allorchè osarono spingersi oltre la cerchia che il diritto nazionale determina. In altri termini, dato un decreto il quale ordini qualche cosa che offende un *diritto* (civile o politico) garentito al singolo da una legge, il singolo deve poter ricorrere al Giudiziario — e così in sede civile come in sede penale — per ottenere da questo la tutela, il mantenimento, la reintegrazione del violato suo diritto.

E invero la legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *E* (§ 778), riproducendo la disposizione scritta nell'articolo 107 della Costituzione belga, determina che le autorità giudiziarie applicheranno, cioè debbono applicare, gli atti amministrativi e i regolamenti generali o locali, solo « in quanto sieno conformi alle leggi ».

Adunque un decreto o un regolamento può bene essere stato emanato dal Re col preavviso di corpi tecnici o giuridici, può bene essere stato ammesso a registrazione dalla Corte dei conti, può bene essere stato obbedito da migliaia di cittadini che ne abbiamo tacitamente riconosciuta la validità l'efficacia: ma il giorno in cui un privato lo impugni come non conforme a qualche norma giuridica la quale a lui garentisca un determinato *diritto* (civile o politico), spetta al Giudiziario di esaminare l'allegata violazione e dirimere la controversia. E se il magistrato riconosce che l'Esecutivo non oltrepassò i confini prescrittigli, rigetta l'eccezione del privato, dichiarandolo tenuto alla obbedienza dell'impugnato decreto; se invece riconosce in quest'ultimo la violazione di una disposizione superiore, mantiene forza alla legge contro l'usurpazione dell'Esecutivo, ossia rispinge l'Esecutivo entro la sua precisa cerchia giuridica. In ogni caso, il magistrato si attiene sempre al suo stretto compito pro-

prio, il quale è d'intervenire solo a tutela dei *diritti*: e di sentenziare non sul decreto in genere, ma sull'applicabilità di esso nella controversia specificamente deferitagli, cioè pel solo rapporto dedotto in giudizio e per le sole parti in causa. Come esplicitamente determina l'articolo 4 della stessa legge del 1865 or ora citata, il giudice non annulla dunque il decreto o il regolamento illegale, altrimenti usurperebbe funzioni non sue e si sostituirebbe all'Esecutivo; ma semplicemente nega l'efficacia di esso ed afferma invece l'efficacia della legge in quella determinata occasione. L'eventuale annullamento rimane integro nella potestà dell'organo da cui l'atto era stato emanato: ma d'altra parte quest'organo, pur essendo libero di correggere la sua propria disposizione dopochè una sentenza abbia dichiarato di non poterle riconoscere efficacia, è però tenuto a conformarsi, per quel caso singolo, alla sentenza pronunciata dal giudice. In tal guisa la tutela giuridica dei diritti e delle libertà individuali risulta compiuta, pur senza mettere minimamente in forse la libertà d'azione dell'Esecutivo responsabile.

Questa corretta dottrina si può dire ormai seguita pacificamente dal nostro Giudiziario.

\* § 759. — Ma oltrechè sulla sostanza di un decreto o regolamento, si può dal privato, eventualmente offeso in un suo diritto, eccepire qualche difetto nella *forma*; per esempio la mancanza di firma o controfirma, o di registrazione alla Corte dei conti, o della attestazione di essersi udito il Consiglio dei Ministri o il Consiglio di Stato od altro corpo o consesso che per disposizione di legge o di regolamento avrebbe dovuto intervenire col suo preavviso in quell'atto; o viceversa l'asserito intervento di tali corpi mentre nella realtà essi non sarebbero stati sentiti.

Può anche in tali casi il Giudiziario spiegare le sue indagini, e sino a qual punto?

È necessario distinguere fra la mancanza di una formalità, e la presunta falsità di una espressa attestazione.

Nel primo caso, il giudice non ha ufficio di supplire con indagini proprie per riconoscere se ad onta del fortuito

silenzio le varie obbligazioni sieno state effettivamente adempiute. Invero, le formalità necessarie per dare legale esistenza agli atti statuali, costituendo la guarentigia prima della sostanza di essi, sono d'ordine pubblico, e però la loro assenza importa nullità quand'anche questa non sia comminata espressamente. Il giudice pertanto dovrà limitarsi a constatare la lacuna, e negherà in conseguenza ogni applicazione dell'atto amministrativo come quello che per non avere le forme estrinseche, non ha esistenza giuridica.

Nel secondo caso, invece, il giudice deve tenere per vera l'attestazione dell'essersi uditi i corpi a ciò designati, senza punto inquirere sull'esattezza della dichiarazione ufficiale nè ammettere la prova in contrario che il contendente pretendesse offrirne. E questo, non perchè la dichiarazione regia abbia il valore d'una prescrizione *juris et de jure* (§ 756), ma piuttosto per un motivo di fatto ed uno di diritto. Il primo è, che il Consiglio dei Ministri, il Consiglio di Stato, e in genere i corpi consultivi istituiti a sussidio dei varî Ministeri, non hanno verbali pubblici delle loro adunanze, nè il Giudiziario potrebbe richiederne la produzione; l'altro è, che l'esistenza dei pareri di cui trattasi, e così pure della firma del Re e della controfirma dei Ministri, della data, ecc.; ha già formato oggetto di un vero e proprio *giudizio* demandato ad apposito organo di controllo cioè la Corte dei conti (§ 141). Laonde, allorchè un decreto regio porta l'attestazione di essere stato registrato dalla Corte, è già esaurita l'indagine sopra codesti punti, sia che la registrazione abbia avuto luogo regolarmente, sia che sia avvenuta con riserva, denunziandosi quindi la falsità al Parlamento, che è solo giudice delle repressioni eventualmente necessarie.

Vale pertanto in questo caso la nota regola *non bis in idem*, destinata ad evitare i turbamenti fra le varie giurisdizioni. Che se poi l'atto non porti la dichiarazione di essere stato registrato dalla Corte dei conti, si rientra allora nella ipotesi precedentemente configurata della *manca* di un requisito formale, e l'atto è inesistente pel Potere Giudiziario.

§ 760. — Si vide nei §§ 144 a 146 che pel nostro diritto pubblico i decreti reali possono essere talvolta *decreti legislativi*, ossia atti dell' Esecutivo per la forma, del Legislativo per la sostanza, inquantochè sono emanati dal Governo in seguito ad espressa delegazione conferitagli con una legge. Vedemmo pure, che questi atti nascono giuridicamente validi; e però debbono essere obbediti dai cittadini ed applicati dai giudici come se fossero stati emanati nella forma stessa della legge, salvochè, e sino a che non venga a mancare la posteriore conversione in legge nei casi in cui questa sia stata riservata dal Parlamento. Ora, qui sorge un interessante quesito: poichè la delegazione ha sempre e necessariamente limiti di tempo o di materia, competerà al Giudiziario l'ufficio di verificare se il decreto legislativo si contenne, come doveva, entro i limiti del mandato? Quando il privato lamenta al giudice la violazione del suo *diritto*, dovrà il giudice obbligarlo all'osservanza del decreto legislativo, il quale abbia violato quel diritto senza averne avuto autorizzazione dalla legge, e perciò contrariamente alla legge medesima?

Discorde è la dottrina e la giurisprudenza su questo punto, ma in genere s'inclina a risolverlo negativamente. La Cassazione di Firenze nelle sentenze 15 giugno 1867, 30 marzo 1873, 29 novembre 1875, 4 marzo 1876 — quella di Torino con sentenza 24 gennaio 1868, — quella di Napoli con sentenza 22 ottobre 1869 — quella di Roma con sentenza 22 febbraio 1878, oltre a molte altre di Corti inferiori, ritennero concordi che non si appartiene al Giudiziario d'indagare se l'Esecutivo oltrepassi i limiti, spettando codesta indagine esclusivamente a quello stesso Potere Legislativo che aveva conferito il mandato. Vi fu un tempo, è vero, in cui la giurisprudenza accennò a mutare, e la competenza giudiziaria fu affermata due volte dalla Cassazione Romana con le sentenze 4 luglio 1877 e 17 luglio 1878, come già da quella di Torino con la sentenza 5 febbraio 1867. Ma poi si è ritornato all'antico, e la stessa Cassazione Romana, a sezioni unite, confermò la incompetenza del Giudiziario, tra altro nella

sentenza 26 febbraio 1894 in cause Silvagni contro Finanza.

Noi affermiamo che il Giudiziario ha piena qualità, cioè diritto e dovere di compiere questa indagine, ricusando applicazione al decreto legislativo il quale abbia oltrepassato le competenze risultanti dalla legge di delegazione. L'avviso contrario si appoggia al vieto concetto, oramai dimostrato falsissimo, che i tre poteri sieno meccanicamente divisi in maniera che il Giudiziario, non può mai e per alcun motivo ingerirsi delle cose che riguardano gli altri. Invece, il Giudiziario è il tutore di tutti i limiti di legge, ancorchè scritti fra organo e organo dello Stato; e se il diritto positivo d'un determinato popolo non gliene preclude espressamente qualche zona, non è poi necessario gliene apra ad una ad una affinchè esso possa occuparle. Ovunque è una norma, un termine, un limite da rispettare, ivi, ripetiamolo, è il luogo naturale all'azione benefica del Potere Giudiziario.

Ancora: l'*interesse* che l'Esecutivo non esorbits dal mandato, non è solo del Parlamento mandante, ma è di tutti, è d'ordine pubblico: ed oltre a questo interesse generico v'ha poi il *diritto* specifico del singolo, che in ipotesi risulta offeso dalla usurpazione del decreto legislativo sulla legge. Del resto, il sindacato sull'osservanza dei limiti non è che interpretazione della legge di delegazione; e se l'interpretazione delle leggi in modo *per tutti* obbligatorio appartiene al Legislativo (art. 73 dello Statuto), l'interpretazione di esse relativamente al solo caso dedotto in giudizio costituisce l'ufficio proprio e normale del Potere Giudiziario.

Anche una volta, semprechè trattasi di giudicare sopra limiti *giuridici*, è un errore il rimettersene al sindacato del Parlamento. L'azione politica delle Camere non soppianta, non esclude, non rende superfluo il controllo del Giudiziario: chi pensa il contrario, cade nell'errore di confondere ciò che è regime rappresentativo parlamentare con ciò che è regime costituzionale, dimenticando che il nostro regime è l'una cosa e l'altra ad un tempo. Trattasi invero di due istituti che s'indirizzano a due scopi affatto diversi,

e perciò si svolgono in due campi diversi, con diversi mezzi e diverse conseguenze. Il controllo politico delle Camere riflette i rapporti fra la rappresentanza nazionale e i Ministri; interviene se crede e se vuole (e in regime parlamentare è assai meno facile a condannare gli abusi e gli eccessi del Gabinetto di quel che non sia verso l'Esecutivo nel regime rappresentativo a tipo germanico); approva o condanna azioni politiche; sindaca l'usurpazione delle funzioni parlamentari; non cura nè può curare la tutela giuridica dei concreti diritti dei terzi. Il controllo giudiziario concerne invece i rapporti fra il privato e chiunque ne offenda i *diritti* garentiti a lui dalla legge; interviene a richiesta del privato offeso, e non può non sentenziare, pro o contro, senza diniego di giustizia; sentenzia nel solo caso rimessogli e fra le sole parti in causa; tien forza alle norme di legge, senza punto preoccuparsi della opportunità o convenienza politica. Nel caso che ci occupa, è possibile che il Parlamento delegante non rilevi l'eccesso del decreto legislativo; che rilevandolo e constatandolo, nondimeno lo sani per considerazioni di politica opportunità; e quando anche lo condanni, esso ne punisce politicamente l'autore con l'infliggergli la dimissione dall'ufficio, ma non revoca l'illegale decreto; infine, ove pure siasi riserbata la conversione in legge del decreto medesimo, e la neghi a suo tempo, non perciò corregge le conseguenze giuridiche già arretrate dal decreto in confronto dei terzi. Spetta quindi al giudice, per la natura propria del suo ministero, di ricondurre l'impugnata disposizione a confronto della legge delegatrice; e dove si convinca di un eccesso, applicare a quel singolo caso *la legge*, ponendo in disparte il decreto che non poteva legalmente mutarla o disconoscerla. Se il Giudiziario volontariamente si arresta innanzi a questo suo compito, esso viene ad applicare un atto *illegale*, disconoscendo *le leggi*, secondo le quali è tenuto a rendere giustizia; e può emettere sentenze irreparabili di condanna, col rischio che poco dopo le Camere condannino quella disposizione stessa che il Giudiziario aveva applicata.

Poichè delle delegazioni legislative si abbonda troppo in Italia, è a far voti che almeno il Giudiziario si eriga, come gli appartiene, a custode dei limiti ch'esse medesime portano in sè: la qual cosa esso ha mostrato di non voler fare se non sopra un sol genere di pretesi decreti legislativi — quelli che emanano testi unici — come è stato detto al § 146.

\* § 761. — Ma dove il nostro Giudiziario si è chiarito assolutamente ignaro e dimentico della nobilissima funzione che gl'incombe in regime costituzionale, è di fronte alla maggiore delle violazioni che in regime costituzionale possono essere poste in opera dall'Esecutivo, cioè di fronte ai decreti-leggi (§ 146 e ss.).

La prima sentenza che aprì la breccia nell'ordine giuridico per questa materia gravissima fu quella della Cassazione Romana in data 17 novembre 1888 nella causa Grossi e Del Vivo contro il Ministero della Guerra e il Comune di Empoli. In forza delle Regie Patenti piemontesi del 9 agosto 1836 (le quali vennero estese al Regno d'Italia per legge fino a tutto il 1862, e per semplice decreto-legge 25 dicembre 1862, estese poscia a tempo indefinito), il Comune suddetto aveva chiesto ad alcuni suoi cittadini il rimborso di certa somma, per essi pagata a causa di alloggi militari in occasione dell'annuo campo d'istruzione per le truppe. I cittadini convenuti allegarono di nulla dover pagare, non essendo a ciò chiamati dalla legge, ma da un semplice decreto, alle leggi contrario; e il pretore di Empoli e il tribunale di San Miniato correttamente accolsero la loro eccezione. Senonchè la Cassazione di Roma, giudicando in sede di conflitto, con la citata sentenza, li dichiarò tenuti invece al pagamento richiesto, e perciò ritenne valido il decreto-legge nè allora nè mai ratificato in seguito, ossia dichiarò che l'Esecutivo in Italia può a suo beneplacito sospendere le leggi o dispensarne. Come Hampden nell'Inghilterra del secolo XVII udì proclamare la costituzionalità dei decreti-leggi per essersi ricusato al pagamento d'una misera lira sterlina d'imposta, così nel 1888, cioè circa tre secoli dopo, per una somma forse non di molto superiore,

il Giudiziario introdusse anche nel nostro diritto pubblico il cavallo trojano dei decreti-legge. Ed aperta autorevolmente la via, parecchie altre sentenze seguirono a confermare il fatale principio: cioè quelle della stessa Cassazione Romana del 19 marzo 1894, 11 maggio 1896 e 29 dicembre 1899; e con notevole esagerazione e peggioramento dei motivi adottati dalla Corte Suprema, le sentenze 1° agosto e 9 novembre 1899 della Corte di Appello di Milano, quella 27 dicembre 1899 del Tribunale di Spoleto, ed altre di cui abbiamo occasione di far cenno più avanti (§ 762), e senza ricordare le sentenze in materia di stato d'assedio di cui si è già discorso al § 114.

Dichiararono coteste sentenze, che il nostro Potere Esecutivo ha piena facoltà di emettere decreti reali in materie riserbate al Parlamento allorchè l'urgenza si renda necessaria, purchè sia fatta espressa riserva di presentarli appena possibile al Parlamento medesimo per ottenerne la ratifica; — che tale facoltà, se non è scritta nel nostro Statuto, non vi contraddice, anzi lo esplica e lo compie, dappoichè il Potere Esecutivo ha la missione propria di provvedere alla conservazione dell'ordine sociale, e gli eventi improvvisi non si possono lasciar soggiogare dall'astratta rigidità di uno Statuto: — che, appartenendosi al Legislativo il conoscere della necessità e dell'urgenza allegate dal Governo, la semplice dichiarazione contenuta nel decreto-legge di doversi il medesimo presentare alle Camere, delle quali ha anticipato l'opera, instaura una specie di litispendenza legislativa, per cui il Giudiziario deve riconoscere ed applicare legge quel decreto regio, fino a che e salvochè il Parlamento non si ricusi di ratificarlo.

Dopo le copiose dimostrazioni riferite dal prof. Racioppi commentando l'articolo 6 dello Statuto, poco è necessario aggiungere per dimostrare la incredibile debolezza di cotesti ragionamenti. Di fronte al chiaro disposto dell'articolo ora citato, si ammetterà dunque che nel nostro diritto pubblico esiste un Re supercostituzionale accanto a quello costituzionale, ossia si affermerà che lo Statuto è scritto pei tempi ordinarii, quando le garanzie non occorrono, ma pei

casi straordinarii, o dichiarati tali dal Governo, deve ricomparire sulla scena l'antico assolutismo?

La risposta negativa ci sembra fondata sopra dottrina così piana e corretta, che pare quasi impossibile possa essere disconosciuta dopo anni ormai parecchi di vita libera. Eppure, mentre tutti ripetono che il giudice deve pronunciare *secundum leges*, quelle sentenze sono venute a dire che deve pronunciare *de lege ferenda*, applicando leggi le quali esistono solo nelle ordinanze del Governo. Così alla illegalità dell'Esecutivo dovrebbe tener dietro, quasi come conseguenza inscindibile, anche l'illegalità del Giudiziario; lo sconfinamento dell'uno sarebbe causa e giustificazione dello sconfinamento dell'altro: il Governo, adunque, dopo avere usurpato indebitamente le attribuzioni del Legislativo, annullerebbe anche quelle del Giudiziario; e la giustizia, che lo Statuto dichiara doversi pronunciare in nome del Re (art. 68), in questo modo verrebbe ad essere pronunciata secondo gli ordini del Re. Non per un esagerato modo di dire, ma realmente e sostanzialmente, col rinnegare in tal guisa la distinzione pei tre poteri, si sopprimerebbe il sistema costituzionale e si rientrerebbe a piene vele nel regime assoluto!

\* § 762.—Giunti a questo punto possiamo considerare compiuto lo studio riflettente i rapporti tra il Potere Giudiziario e gli atti dell'Esecutivo; ma l'ultimo — per ordine di data — decreto inerente sempre ai rapporti di cui sopra (quello del giugno 1899) è così importante per il grido di allarme che sollevò ovunque, per le discussioni che destò in Parlamento, nelle Università, nelle riviste, nei giornali, per gli effetti che si ripercossero nel paese, che ci sembra veramente pregio dell'opera darne un diffuso cenno: cenno che verterà nell'esaminare il detto decreto appunto di fronte all'autorità giudiziaria. E siccome sul medesimo avemmo occasione di intrattenerci in una rivista giuridica quando più ferveva la lotta, così non ci sembra di far cosa scorretta ed inopportuna riportando qui quanto allora avemmo a scrivere <sup>(1)</sup>.

(1) Cfr. *Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale*. Torino, Unione Tip. Ed., 1906, p. 184 e seg.

Ciò dimostra, se non altro, la radicale convinzione nostra e — ci sia lecito dirlo — la discreta visione delle questioni sollevate se, anche dopo parecchi anni, non sentiamo il bisogno di correggerci <sup>(1)</sup>.

« Riassumiamo (scrivevamo allora) intanto brevemente i fatti a maggiore chiarezza dei ragionamenti.

« I dolorosi avvenimenti del 1898 che diedero motivo, in Italia, alla giurisdizione eccezionale degli « stati d'assedio », non potevano non avere un contraccolpo nella vita e nella compagine del Ministero (Di Rudini), cui la responsabilità di quella giurisdizione risaliva. Quest'ultimo credè opportuno escogitare mezzi preventivi e repressivi atti ad impedire i deplorati moti. Ma il disaccordo in merito a questi progetti manifestatosi in seno allo stesso Gabinetto, e la cattiva accoglienza, fatta dalla Camera, al suaccennato Gabinetto, indussero il Rudini a ritirarsi, per dar posto — in una forma *extraparlamentare* deplorata e deplorevole — ad un Ministero presieduto dal generale Pelloux.

« La piega liberale che questo nuovo Ministero pareva voler prendere nel senso di trovare rimedi contro i lamentati mali più nelle riforme d'indole economica e sociale che nei mezzi puramente politici e repressivi, fu un'illusione momentanea. Chè non andò molto che il Generale abbandonò la corrente democratica della Camera per appoggiarsi sulla parte più conservatrice di essa. Ed effetto di questo nuovo orientamento fu un rimpasto — come si dice in gergo parlamentare — del Ministero, ed una presentazione di provvedimenti d'indole politica, formulati in triplice serie di schemi (associazione, riunione e stampa — semi-reggimentazione del personale addetto a pubblici servizi — recidivi) che difficilmente avrebbe potuto nonchè approvare, seriamente e serenamente discutere senza l'accompagnamento di riforme ed innovazioni legislative a sollievo delle classi più misere. E l'accoglienza ai suddetti progetti, per la parte democratica della Camera, non fu certo di simpatia; e divenne anzi ostilità ed avversione accanita per l'Estrema Sinistra che si diede,

(1) Cfr. anche i §§ 645, 651 dove si è accennato agli identici fatti, ma esaminandoli sotto un diverso aspetto e per altri scopi.

tutta compatta, all'ostruzionismo usato ed abusato talora nelle forme più scorrette e deplorevoli (§§ 645 e 651).

« E qui vale la pena di notare una circostanza che ha, secondo noi, non trascurabile importanza per le deduzioni logiche che andremo facendo poi. È cioè: che anche l'ostruzionismo sarebbe presto stato vinto, sol che la maggioranza avesse dato prova di un tantino di abnegazione. Invece la discussione sui provvedimenti politici, incominciata il 2 giugno 1899, fu bruscamente troncata il 22 detto, e dopo soltanto *otto sedute*, perchè quella maggioranza, che pure dimostrava amore per l'ordine, non sapeva rassegnarsi a sacrificare — sull'esempio delle grandi battaglie inglesi — al detto ordine — un'ora di riposo, e di ritardo al consueto pranzo serale. E chi avrà voglia di leggere un giorno quei resoconti, rimarrà sorpreso — più che degli eccessi della estrema sinistra — della indolente passività della maggioranza, della quale — incredibile ma vero — uno solo parlò — un professore di diritto costituzionale: l'on. Arcoleo.

« Gli altri non avevano nemmeno la pazienza — per amore dei principî — di ascoltare, magari assonnati, gli oratori dell'estrema, e disertavano l'aula.

« Si comprende allora come davanti all'ostruzione il Governo si sentisse impotente, sebbene sorretto da una forte maggioranza, a portare in porto i suoi progetti.

« E quando credè di combattere la tattica ostruzionista, proponendo opportune modificazioni al regolamento della Camera, (§ 645) anche contro queste vide schierarsi l'Estrema, ferma nella sua condotta d'impedimento. Fu così che — previa una breve proroga della sessione — il Consiglio dei Ministri, con deliberazione, si disse, unanime, non esitò a proporre il 22 giugno, al Capo dello Stato, che le disposizioni più essenziali dei progettati provvedimenti politici surricordati, riuniti in un testo, fossero sancite con un regio decreto, il quale doveva (articolo 10 ed ultimo) *avere effetto esecutivo col 20 luglio allora prossimo, ed intanto doveva essere presentato al Parlamento per la conversione in legge.*

« In tal modo si ebbe il decreto-legge del 22 giugno 1899 che di tante discussioni fu oggetto nel paese.

« Come l'accolse la Camera ?

« Dire intanto della sua incostituzionalità è opera superflua.

« Basti il ricordare che tale incostituzionalità fu ammessa e riconosciuta dallo stesso Presidente del Consiglio. Il quale aveva una sola illusione ; di poter vincere in questa maniera, l'ostruzionismo dell'Estrema.

« E contro la illegalità del decreto si schierarono, quasi unanimi, chiari scrittori di diritto pubblico <sup>(1)</sup>.

« Nè poteva essere diversamente dato l'aperta violazione dell'articolo 3 dello Statuto.

« Così che, riapertasi la sessione, e presentato nella seduta del 28 detto mese l'ormai famoso decreto, contro il medesimo si schieravano, non diciamo l'Estrema, non diciamo la Sinistra, quasi unanime; ma buona parte dei più autorevoli parlamentari della stessa Destra. Nè l'unica difesa ancor possibile a cui s'attaccava il Governo (il fatto, cioè, che la Camera aveva già in grande maggioranza votato in precedenti discussioni il passaggio alla seconda lettura) poteva essere argomento serio atto a giustificare un atto incostituzionale, perchè — così dicendo — si recava il più manifesto sfregio al Senato che di quei provvedimenti politici nulla aveva mai saputo. E inoltre si tentava di met-

(1) Senza pretendere di farne una completa rassegna, noto: il ROSSI *Temì veneta*, a. 1899, p. 513 ; il SETTI, *Cassazione Unica*, vol. X, fasc. 41 e 42 ; il PORRO, *Monitore dei Tribunali di Milano*, a. 1899, p. 781 ; il LESSONA, *La legalità della norma e il potere giudiziario* ; il LUCCHINI, *Rivista penale*, vol. 4, p. 125 ; il PRESUTTI, *Giurispr. Ital.*, vol; 41, parte II., c. 367 ; il MORTARA, *Ibi*, vol. 41, parte II, c. 53 ; e del quale scrittore si può consultare anche il magistrale *Commentario del Codice e delle Leggi di procedura civile*, vol. I, p. 87.

Sta invece per la legittimità del decreto suaccennato e pel conseguente obbligo, per parte della magistratura, d'applicarlo, il MICELI, *Rivista di Roma*, a. III, fasc. 4, 10 dicembre 1899.

La quale diversità di opinioni è dovuta, in buona parte, alla diversità di metodo. Tanta è l'importanza di quest'ultimo. Esclusivamente giuridico e metodologico specialmente nel Rossi ; giuridico politico o misto, nel Miceli. Ma anche seguaci — come noi siamo — di quest'ultimo metodo, non crediamo si possa sostenere la legalità del decreto in questione basandosi sul così detto *potere coordinante della Corona*, come vorrebbe il Miceli.

tere un bavaglio alla Camera stessa quando, come diremo, coll'articolo 10 di quel decreto le si veniva a fissare un perentorio termine per la discussione.

« Era, insomma, una cosa inaudita nella storia del regime parlamentare.

« Questo volle far bene rilevare la Camera. Se non che, per quella contraddizione che accompagna spesso le deliberazioni delle assemblee politiche, la Camera non si mostrò aliena dall'accordare al Ministero un *bill* d'indennità, o sanatoria del suo atto incostituzionale, salva però la condizione di rinviare il decreto alla stessa Commissione che era già incaricata dell'esame del disegno di legge sui provvedimenti politici, per un più maturo studio.

« E le cose si sarebbero aggiustate alla meno peggio se anche questa volta il diavolo non ci avesse messo la sua coda; diavolo e coda rappresentati dagli scandali suscitati, nella tornata 30 detto, dai deputati estremi, e che resero necessaria, o almeno provocarono la chiusura della sessione (§§ 645, 651).

« La quale chiusura fece sì che il più volte citato decreto-legge, non avesse altro seguito parlamentare; ma rimanendo, d'altra parte, il suo ultimo articolo 10 che lo dichiarava senz'altro in esecuzione col 20 luglio allora prossimo, il disgraziatissimo atto rimaneva come sospeso tra cielo e terra, sollevando il dubbio se la surriferita sanatoria della Camera avesse data quella legalità senza la quale non avrebbe potuto ritenersi giuridicamente efficace e valido.

« Sul che non poteva certo non essere chiamato, presto o tardi, a pronunciarsi il magistrato italiano.

« E venne — trascurando altri minori giudici — la Corte d'appello di Milano con una prima sentenza in data 25 agosto 1899, in cui riconobbe esplicitamente la *costituzionalità* del *decreto-legge 24 giugno 1899*; e con una seconda in data 9 settembre detto anno, nella quale la tesi *costituzionalità* fu ribadita.

« Efficacia giuridica, al decreto, riconobbe pure la Corte d'appello di Messina (Sezione d'accusa) con sentenza in

data 30 dicembre 1899 (*Giurisprudenza Italiana*, vol. II, parte II., col. 61), in riforma di una sentenza in data 29 novembre detto del Tribunale di Messina, che — *rara avis* — tale efficacia non aveva riconosciuto. La Suprema Corte con due sentenze entrambe in data 29 dicembre 1899, fondandosi sui motivi o che il ricorrente non aveva eccepita la incostituzionalità del decreto, o che non aveva interesse a farlo perchè — in forza appunto di detto decreto — era stato dichiarato esente da pena, non aveva affrontata la questione della costituzionalità od anche della semplice esistenza del decreto stesso.

« Era a questo stato di fatto e di diritto la giurisprudenza, quando si attendeva, nel mondo politico e non politico, con una curiosità giustificata, il responso della Suprema Corte in merito al ricorso di tal Cavallazzi, condannato dal Pretore di Lugo, con sentenza in data 30 novembre 1899, in base appunto al decreto in parola e la cui validità era stata dal ricorrente impugnata. Ed in data 20 febbraio corrente mese la Cassazione Romana — presidente Canonico, relatore Scalfaro — così pronunciava <sup>(1)</sup>: « Non ha forza di legge un decreto reale, che è presentato al Parlamento per essere convertito in legge, finchè non venga approvato dal Parlamento quando anche nel decreto stesso sia determinato il giorno in cui debba entrare in vigore, essendo anche questo termine soggetto all'approvazione del Parlamento (Statuto, articolo 3).

« La chiusura della sessione come per ogni disegno di legge, fa cadere nel nulla anche un decreto presentato al Parlamento per la conversione in legge.

« L'autorità giudiziaria non ha diritto di sindacare l'esercizio del Potere Esecutivo, in ciò che riguarda la necessità dello Stato ».

« Ragioniamo brevemente intorno alle motivazioni della surriferita sentenza, per passare poi alle motivazioni dei giudicati delle sopra accennate Corti d'appello, e dire in proposito il nostro modesto parere.

(1) Cfr. *Giurisprudenza Italiana*, l. c.

« Intanto diciamo che l'importanza di questa decisione è stata rilevata — nè poteva essere diversamente — da tutta la stampa senza distinzione di colore e di carattere, ed anzi aggiungiamo di nazionalità. Ma i facili epinici od epicedi a seconda dei principî della stampa specialmente politica, ci destano il dubbio che la portata vera della sentenza sia stata compresa. Altrimenti non sarebbero giustificate o le lodi eccessive, o le censure pure esagerate. Si è guardato all'effetto materiale della sentenza, alle sue conseguenze, diremo così, transeunti rispetto o al Ministero, o agl'imputati, o provvisoriamente ai principî liberali; ma non crediamo che — sempre per parte dei giornalisti ed anche del cinquanta per cento dei deputati — se ne sia afferrato il vero spirito che se non si può dire sia *illiberale*, non si può nè anche dire che *liberale* realmente sia.

« Mi spiego meglio.

« La Corte di Cassazione ha affermato che il decreto non poteva avere applicazione perchè esso fu presentato, per essere convertito in legge, al Parlamento; e non essendo tale conversione avvenuta, esso rimase allo stato d'un semplice disegno di legge, il quale cadde per l'avvenuta chiusura della sessione.

« Ma, oltre a ciò, la Corte Suprema ha pure affermato che, per urgenti bisogni del paese, il Governo avrebbe potuto provocare *ex novo* un altro decreto reale che avrebbe potuto riconoscersi applicabile dal Potere Giudiziario, al quale non è lecito esaminare l'urgenza o la necessità di un provvedimento emesso dal Potere Esecutivo, perchè di tutto ciò è unicamente competente il Parlamento.

« In altri termini, la Suprema Corte ha detto al Potere Esecutivo: In questo caso speciale vi dò torto per un motivo più che altro di ordine; ma non dico che, in massima, non possiate far uso dei decreti-legge come avete fatto altre volte.

« Così dicendo la Suprema Corte ha dato, come si suol dire, un colpo al cerchio ed uno alla botte; e certo ha evitato di risolvere il grave problema, che le si presentava dinanzi della costituzionalità a meno del decreto-legge.

« Ecco perchè dicevo che la sentenza non meritava nè le soverchie lodi, nè i soverchi rimproveri.

« Ha voluto, la Corte Suprema, realmente non affrontare il problema della costituzionalità o meno del decreto come pare pensi taluno?

« Il porre anche semplicemente la domanda, ci pare suoni ingiuria al magistrato; nè, d'altronde, noi lo crediamo. E se non ci fossero altri argomenti basterebbe questo: e cioè che altre volte la Corte di Cassazione non ebbe difficoltà di proclamare la costituzionalità di decreti-legge.

« Perchè avrebbe, dunque, avuto ritegno questa volta?

« Se ciò non ha fatto — negando od affermando la costituzionalità — egli è che il caso si presentava diverso da altri casi risolti. E l'argomento principe per negare efficacia al decreto fu, per la Corte, il concetto della *inesistenza* del decreto stesso dopo la chiusura della sessione parlamentare. Se il decreto era *inesistente*, tornava naturalmente inutile ogni ricerca intorno alla *costituzionalità* sua.

« Ma questo « concetto della inesistenza » per la ragione suespressa, era ed è giuridicamente fondato?

« Ecco una questione elegantissima, che non è dato risolvere colle motivazioni della sentenza, perchè pare a noi che questa non tenga sufficiente conto e non dimostri quale possa essere la portata vera della prima parte dell'articolo decimo ed ultimo del succitato decreto, e che così dice: « Il presente decreto avrà esecuzione col 20 luglio prossimo venturo ».

« La Corte trascurando questa prima parte, pare si sia fermata specialmente sulla seconda che è così formulata: « Esso (decreto) sarà presentato immediatamente al Parlamento per la conversione in legge ».

« Dunque — ha pensato in sostanza la Corte anche se esplicitamente non l'ha detto — se il decreto non è stato convertito in legge, vuol dire che si ha motivo di presumerlo inesistente; presunzione corroborata dal fatto che fu il Governo stesso ad impedire questa conversione in legge, chiudendo, come ha fatto, la sessione.

« E se il ragionamento, non manca di una certa serietà,

resta poi sempre da interpretare la surricordata prima parte dell'articolo 10, colla quale pareva difficile poter negare che il Governo non avesse inteso, con essa, di dare — cominciando del 20 luglio — efficacia giuridica al decreto qualora questo, per qualsiasi ragione, non fosse, stato prima discusso e convertito in legge. La quale esegesi, che ci sembra la vera, avrebbe dovuto portare alla conseguenza opposta a cui è venuta la Cassazione; ritenere cioè ancora *esistente* il decreto, ma fulminarlo per incostituzionalità.

« L'effetto era identico; ma non si aggirava intorno alla questione, bensì la si prendeva di fronte, colpendola nel vero punto sostanziale.

« Ed un altro punto — già da noi più sopra accennato — lascia oscura la sentenza della Suprema Corte, (nè diciamo che sia illogica, perchè anzi essa ha presupposta l'*esistenza* del decreto), e cioè: La legalità — che i più negano al decreto — non potrebbe essergli stata data dal voto della Camera, nella tornata del 28 giugno quando, su proposta del presidente del Consiglio rinviava il decreto a quella stessa Commissione che era incaricata dell'esame del disegno di legge sui provvedimenti politici — rinvio chiesto ed accordato — *nell'esplicito intendimento* — come si disse dai proponenti — di dare al voto relativo il significato di *una sanatoria* dell'atto del Governo?

« Quantunque non sarebbe stato difficile il rispondere che per aversi un vero *bill* d'indennità sarebbe occorso anche un voto del Senato, tuttavia l'argomentazione merita un esame, che fu trascurato anche da quelle Corti che pur riconobbero la costituzionalità del decreto. E questo è bene notare anche perchè si confonde facilmente la *sanatoria* — che è per lo più un semplice *benestare* per atti politicamente condannabili, coll'essenza intrinseca ed efficacia giuridica di detti atti. Un *bill* d'indennità significò spesso — ci si consenta la frase — assoluzione di un imputato (il Ministero), ma non la negazione del fatto delittuoso.

« Comunque, la Suprema Corte — sia pure per motivi giuridicamente discutibili — negò efficacia ed applicazione ad un decreto sulla cui validità invece come di una vera

e propria legge, per la suaccennata sanatoria concessagli della Camera, è certo che contava il Governo. Il che — pel momento — era la questione sostanziale che in opposto senso avevano invece risolta le Corti d'appello sopra citate.

« A quali argomenti s'erano esse attenute? »

« In sostanza esse ragionavano così. »

« Se per lo statuto fondamentale del Regno il Potere Esecutivo non potrebbe, senza il concorso delle due Camere, nè fare leggi nè con decreti modificare quelle esistenti, in fatto però spetta al potere esecutivo la responsabilità della conservazione dell'ordine sociale, ed il garantire il libero svolgersi delle funzioni dello Stato entro l'orbita delle relative attribuzioni. »

« Stante tale mandato il potere esecutivo deve non solo fare quei regolamenti che all'affermazione delle stesse si rendono necessari, ma quando per circostanze speciali, o per sopravvenire di eccezionali opposizioni non fosse possibile il regolare funzionamento dei singoli poteri costituiti, allo stesso Potere Esecutivo incombe il diritto ed il dovere di dare tutti quei provvedimenti che l'urgenza del caso può suggerire e che valgono al mantenimento dell'ordine, e ad applicare l'impero della legge. »

« Posti questi principî, le suaccennate sentenze si davano poi ad esaminare se il decreto della cui attuazione si trattava fosse stato emanato entro i limiti segnati dai detti principî; e concludendo in modo affermativo ne dichiaravano perciò la costituzionalità e l'efficacia giuridica. »

« Ora, prescindendo dal dimostrare che questa *necessità ed urgenza* di provvedimenti non c'era nel caso che ci interessa (come ebbimo a far notare nella narrativa dei fatti data l'indolenza passiva della maggioranza, il contenuto dei provvedimenti e lo scopo a cui miravano), è certo che il giudice valutando le ragioni di urgenza tecnica e politica in seguito alle quali un decreto possa venire emanato, offende uno dei principî ormai inconcussi che regolano la teoria dei decreti-legge in rapporto al Potere Giudiziario, e cioè: l'incompetenza di quest'ultimo a decidere di detta necessità ed urgenza. »

« Altrimenti si giungerebbe a poco a poco all'assurdo (ed in parte vi arrivò specialmente la seconda sentenza della Corte d'appello milanese) di trascurare la *forma* della legge per fermarsi specialmente sul *merito* di essa, o in altri termini il magistrato non giudicherebbe più *secundum leges*, ma *de legibus* presso a poco come facevano i così detti Parlamenti francesi prima della Rivoluzione. Il che toglierebbe il carattere eminentemente ed unicamente giuridico proprio dei responsi del magistrato; e tramuterebbe l'aula della giustizia in un parlamento ridotto ai minimi termini, in cui l'elemento politico sarebbe discusso e valutato (§ 757).

« Notasi che questo diniego di ogni competenza all'autorità giudiziaria di sindacare le ragioni di necessità tecnica o politica dei decreti-legge fu anche sancito — crediamo esplicitamente per la prima volta — dalla Cassazione di Roma a sezioni riunite con sentenza in data 17 novembre 1888; e quella sentenza si meritò, almeno per questo titolo, l'approvazione dei giuristi più insigni. Ad ogni modo non doveva detta sentenza sfuggire in una questione di tanta importanza.

« Nè qui si può fermare la critica alle più volte ricordate sentenze d'appello. Così quando si dice (e questo concetto l'aveva manifestato anche la Cassazione nell'ultima sentenza citata del 1888) che al Potere Esecutivo non si si può negare la facoltà *straordinaria* di emettere decreti reali perchè *straordinari* sono i reati a cui *deve* provvedere come responsabile dell'ordine pubblico e dell'impero, della legge vigente, si può fare un ragionamento giusto sotto un punto di vista dei *jure condendo*, ma non *de jure condito*.

« Perchè (come osserva giustamente il Mortara — *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile I, n. 86 e ss.*) se è vero che i compilatori dello Statuto non avrebbero potuto prevedere i singoli specifici casi di urgenza, nei quali potesse essere utile far ricorso ai decreti-legge, erano in grado però di prevedere la generica possibilità astratta, che altri Statuti prevedero dettando più o meno commendevoli disposizioni al riguardo. E per ciò le di-

sposizioni di Costituzioni estere, che i difensori dei decreti-legge citano in appoggio della loro tesi, costituiscono un argomento contro di loro, perchè è ovvio che se i compilatori dello Statuto Albertino avessero voluto, in contemplazione della necessità di provvedere nei casi di urgenza, fare eccezione al principio rimettente l'esercizio della funzione legislativa collettivamente al Re ed alle due Camere, avrebbero sancita una disposizione analoga a quella della Carta francese del 1814 e alle altre che nel 1850 e nel 1867 furono scritte nella Costituzione prussiana ed in quella austriaca.

« È non poche altre obiezioni ci sarebbe facile sollevare contro le lunghe motivazioni della Corte d'appello di Milano tutta intenta a difendere l'operato del Potere Esecutivo nel caso concreto, se questa disamina non ci costringesse ad entrare in una discussione sulla teorica generale dei decreti-legge (§§ 147 a 160). Ma non vogliamo pretermettere l'argomento a favore della validità del decreto 22 giugno 1899, tratto « dal potere che il Governo avrebbe di proclamare lo stato d'assedio ». Noi già abbiamo avvertito più sopra come specialmente in questo grave problema dei decreti-legge si avverte la differenza che può passare, in pratica, tra il metodo puramente giuridico, e quello giuridico-politico; e qui aggiungiamo che i limiti che distinguono la legge dal decreto, se possono in certo modo stabilirsi con criterî giuridici, non possono essere totalmente sottratti all'elemento politico.

« A legittimare il così detto « stato d'assedio » soccorre, in certo modo, l'articolo 243 del Codice penale militare; e sopra tutto soccorre il principio della *legittima difesa* o dello *stato di necessità* che se vale a discriminare l'individuo, tanto più deve valere a favore del Potere Esecutivo che vede realmente in pericolo la *salus publica*, o dello Stato. Ma trovare analogia tra la rivolta armata nel paese, e quella a parole di una cinquantina di deputati alla Camera; o meglio ancora, e generalizzando, estendere la facoltà supremamente eccezionale dello stato d'assedio politico

a caso o casi senza confronto diversi, non ci pare assolutamente logico.

« Per ultimo non possiamo non fermarci sulla sentenza del Tribunale di Chieti già surriferita, come quella che rispecchia una teoria che sta tra la sentenza della Cassazione e quella delle Corti d'appello di Milano e di Messina: teoria intermedia che trova anche riscontro nella scienza.

« In forza di questa teoria — di cui uno dei più autorevoli campioni (anzi ci sembra il primo che l'abbia sostenuta) il prof. Lodovico Mortara — la questione della costituzionalità non è proponibile, perchè i decreti-legge sono sempre *incostituzionali*; ma la questione sulla loro *efficacia* è d'indole esclusivamente politica, e sfugge al sindacato giurisdizionale appartenendo solo al Parlamento.

« Or bene, il Tribunale di Chieti non fa che sviluppare questa teoria del prof. Mortara; e notiamo solo — per la cronaca — che estensore ne è un altro Mortara che, crediamo, sia uno stretto cugino del primo. — Certo ne è un seguace della teoria.

« Abbiamo detto « sviluppare », perchè questa teoria la si vede affermata, sebbene compendiosamente, anche nella sentenza 20 corrente della Cassazione di Roma là ove si parla, in generale, dell'obbligo per parte dell'autorità giudiziaria, *di ottemperare* alle prescrizioni del decreto come atto del potere legalmente costituito; senza di che il governo di un paese si renderebbe impossibile.

« Teoria che incontrò ed incontra molti dissenzienti perchè dal principio che lo Statuto non concede al Potere Esecutivo la facoltà di emanare decreti-legge, ne discende *giuridicamente* la conseguenza che il decreto-legge è in ogni caso di fronte ai cittadini illegale; per cui o contro od anche a favore di essi l'autorità giudiziaria non potrebbe nè dovrebbe mai applicarlo.

« Ed aggiungiamo che — data la teoria che diremo del Mortara — la china che sarebbe per prendere l'autorità giudiziaria diventerebbe probabilmente, come quella del vizio, ripida e pericolosa a tutto danno delle minoranze e della pubblica libertà di cui il giudice deve essere, in-

vece, in un Governo costituzionale, il primo e più sicuro baluardo.

« La funzione della magistratura, delicata sempre, diventa, di fronte ai decreti-legge, di un'importanza così eccezionale da fare, del giudice, il vero arbitro tra l'assolutismo e la libertà. E concludiamo col riconoscere volentieri che, di fronte al decreto in questione, il Supremo magistrato italiano ha, in effetto, bene meritato da quest'ultima.

« Conseguenza della Suprema Corte fu la revoca del regio decreto 22 giugno 1899, n. 227, con altro decreto regio in data 5 aprile 1900 n. 113 ».

### **\* Il Potere Giudiziario in conflitto con altri organi dello Stato o dell'Amministrazione.**

\* § 763. — Si è visto nel commento dell'articolo 61, e precisamente ai §§ 653 a 655, come spetti ad ogni Camera il diritto di interpretare e dichiarare in ogni caso dubbio l'estensione ed i limiti delle rispettive attribuzioni e guarentigie; quale sia il limite del suaccennato diritto, e come e perchè nel caso di conflitti con altri poteri od organi statuali prevalga la decisione dell'assemblea delle cui attribuzioni e guarentigie si tratta.

Qui, dunque, non ci ripeteremo; solo vogliamo aggiungere qualche altra osservazione. Ed anzi tutto ricordiamo (come già dicemmo nella nota al § 653) che non ci sembra assolutamente esatto far discendere, come parrebbe ad alcuni, dall'articolo 61 dello Statuto il diritto spettante alle Camere di giudicare della portata delle rispettive prerogative. Così, per esempio, trattandosi di concedere o meno l'autorizzazione a procedere contro un deputato, la Camera giudica, come corpo politico, dell'autorizzazione da darsi o no. Ma la facoltà di negare l'autorizzazione non le deriva dall'articolo 61, bensì dall'articolo 45. Ed è anzi in dipendenza ed in relazione a quest'articolo che l'articolo 61 dà poi alla Camera la facoltà di determinare se debba decidere in seguito alla relazione di una Commissione, come

questa Commissione debba essere composta, come debba funzionare, ecc.

Però, risolta anche questa questione, restano sempre i quesiti se la competenza spetti esclusivamente all'autorità giudiziaria od alle Camere rispettivamente; ed in caso contrario e di conflitto a chi spetti la *prevalenza*.

Anche noi pensiamo, con moltissimi altri, che la competenza non è esclusiva, ma che sono competenti magistratura e Camere a giudicare.

Così — per tornare al caso dell'autorizzazione a procedere contro un deputato — a chi obietta, in linea giuridica, che non può essere altri che il Potere Giudiziario competente a giudicare della estensione della guarentigia perchè esso è il solo competente ad applicare la norma giuridica al singolo rapporto concreto in guisa da obbligare tutti e ciascuno all'obbedienza, rispondiamo che non si può disconoscere che la Camera ha il supremo interesse politico di vedere se il procedimento non sia mosso a fine di distogliere il deputato dalle sue funzioni. Costituzionalmente dunque, il vero giudice della estensione della guarentigia surricordata è la Camera, poichè detta guarentigia, quantunque fondata su una norma giuridica, è precipuamente di carattere politico.

D'altra parte a chi sostenesse essere un simile giudizio di esclusiva competenza della Camera, risponderemmo obiettando che poichè l'azione contro il deputato è promossa dal Pubblico Ministero, questi può reputare non necessaria l'autorizzazione in un determinato caso, tradurre in giudizio il deputato davanti alla magistratura, la quale o d'ufficio od in seguito all'eccezione sollevata dalla parte o dalle parti, non potrebbe non emettere il suo giudizio intorno all'estensione della guarentigia nel caso singolo, fondandosi sopra un principio esclusivistico, dirò così, a favore della Camera che non trova una base giuridica.

Nasce, a questo proposito, un conflitto fra Potere Giudiziario e Camera? quale la soluzione?

Ecco il punto più grave.

La soluzione più razionale sarebbe che avesse la prevalenza l'interpretazione dell'autorità giudiziaria, perchè è certo fondata su criteri giuridici che devono, in tesi generale, vincere su quelli politici. In fatto, però, così non avviene; chè, nell'evenienza di un conflitto, vince il più forte; ed il più forte, nei regimi parlamentari, è la Camera, abbia, questa, o no ragione. Vincere, significa poi non dare esecuzione alle sentenze del giudice.

Così è avvenuto nei tempi e nei casi accennati ai surriferiti §§ 653 a 655, e così avvenne in tempi più recenti.

Anzi è evidente, nella Camera, la tendenza di allontanare perfino il pericolo di conflitti (conflitti che eransi verificati nel 1891 pel caso Ponti, nel 1895 pel caso Prampolini e nel 1902 pel caso Vigna)<sup>(1)</sup>, affermando sempre più la propria esclusiva competenza in ordine all'interpretazione delle guarentigie parlamentari.

Ci limitiamo a richiamare un tipico e recente caso.

Nel marzo 1904, la Camera, prendendo occasione da una lettera del Guardasigilli, con la quale questi rimandava alla Presidenza alcune domande a procedere per contravvenzione contro deputati, sopra relazione del deputato Palberti deliberava: « La Camera è la *sola* competente a decidere su tutte le questioni toccanti l'applicabilità e l'estensione della garanzia proclamata dell'articolo 45 dello Statuto. Essa intende mantenere intatte e illese le proprie prerogative, usando dei mezzi che le spettano a' termini dello Statuto. In interpretazione ed applicazione di tali prerogative devesi ritenere che quel qualsiasi atto o procedimento dell'autorità giudiziaria contro le persone dei deputati senza preventiva autorizzazione della Camera, sia abuso e senza giuridico effetto: ed intanto invita il Governo a provvedere per quanto a lui spetta e coi mezzi che sono a sua disposizione ed in conformità di tale risoluzione ».

Noi abbiamo parlato della Camera dei deputati, e rife-

(1) Cfr. pei suddetti casi « La legge », rispettivamente a. 1891, II, 237; a. 1895, I, 310; a. 1902, I, 267.

rendoci, per meglio spiegarci, al caso speciale della guarentigia sanzionata dall'articolo 45 dello Statuto; ma si possono ripetere gli argomenti per ogni altra guarentigia spettante sia alla Camera stessa, che al Senato, mostratosi sempre non meno geloso, anzi esclusivo interprete delle sue prerogative: tanto che si è visto talora, quest'ultimo, respingere pronunciati più che favorevoli alle prerogative senatorie, dati dalla Suprema Corte, pel solo fatto che, con essi, l'autorità giudiziaria si faceva interprete delle prerogative in discorso.

Dal che si conclude, come dicemmo, che data l'eventualità di conflitti in merito alla interpretazione ed estensione delle guarentigie parlamentari, la soluzione loro non è riserbata in definitiva al Potere Giudiziario, come diritto vorrebbe, anche a garanzia dei terzi, ma al più forte, come politica impone. Solo recentissimamente, nel caso Nasi (§§ 463, 502), per ragioni specialissime e per evitare un vero scandalo che il mancato giudizio contro l'ex-Ministro, accusato di peculato, avrebbe suscitato nel paese, la Camera si rassegnò a ritornare sopra le proprie deliberazioni, e subì le conseguenze di un deliberato della magistratura, che era in opposizione alle deliberazioni precedentemente da lei prese; come il Senato non accennò neppure alla sua competenza o meno, come sarebbe stato suo diritto (509).

\* § 764. — « Una serie di riforme, sebbene incomplete, hanno determinato il movimento del nostro diritto pubblico verso il principio dell'unità giurisdizionale. È sotto questo aspetto che può occuparsene la nostra scienza, lasciando ad altre discipline analizzare la natura e gli effetti delle singole leggi, che, pure ammettendo organismi speciali, hanno consacrato cotesto principio sopra tutto nei rapporti dei cittadini con lo Stato ».

Abbiamo voluto ricordare queste parole di un insigne giuspublicista <sup>(1)</sup>, come quelle che giustificano l'esistenza e

<sup>1)</sup> GIORGIO ARCOLEO, *Diritto costituzionale — Dottrina e storia*. Capitolo XXXIII. Ediz. III. Napoli, Jovene, 1907.

la brevità ad un tempo di questo paragrafo che pur tocca materia di tanto momento ma che è riserbata ad altro ramo della scienza del diritto pubblico: brevità inoltre giustificata dal fatto che delle leggi principali riferentesi al qui accennato argomento avremo occasione di farne parola più avanti (§§ 778, 861, 862), come avemmo già l'opportunità di discorrerne prima (§ 374).

Questo principio dell'unità di giurisdizione fu sancito, in Italia, dalla legge 25 marzo 1865, in forza della quale ogni controversia in cui sia impugnata la pubblica amministrazione o sia in discussione un provvedimento del Potere Esecutivo, è devoluta al magistrato ordinario qualora la pretesa del cittadino si fondi sopra un *diritto*, non sopra un semplice *interesse*, la cui valutazione è lasciata al prudente arbitrio dell'amministrazione stessa.

Senza fermarci ad esaminare la poca correttezza del linguaggio, perchè non vi sono interessi che non si fondino sopra una base di diritto, e senza vedere — per non essere qui il luogo — se il sistema risponda al fine di una efficace tutela dei diritti individuali (specialmente dopo la legge del 2 giugno 1889 che costituì una IV Sezione del Consiglio di Stato, cui fu affidata la specifica competenza contenziosa di quei diritti) osserviamo come più volte la dottrina siasi chiesto se le surricordate riforme abbiano ferito il principio della unità giurisdizionale.

Qualche autorevolissimo scrittore ha ciò negato: <sup>(1)</sup> ma la tendenza contraria è dominante. Il che significa come le nostre leggi non abbiano provveduto, in modo indiscutibile, a ben delimitare la competenza rispettiva dell'autorità giudiziaria e di quella amministrativa.

Di qui ancora la possibilità di conflitti, in merito ai quali la prima autorità amministrativa ha dimostrato di inchinarsi alle decisioni del supremo giudice ordinario. Così che, sotto questo aspetto, la competenza del Potere Giudiziario è in Italia assai maggiore che altrove. Del che

(1) ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in « Primo trattato completo di diritto amministrativo », vol. III.

si trova ragione e fondamento nella legge 31 marzo 1877, n. 3461, (richiamata anche al § 374) conferente alle Sezioni unite della Corte di Cassazione di Roma una speciale e suprema giurisdizione di diritto pubblico, in quanto che la Corte suespressa è divenuta, in tal modo, la suprema autorità regolatrice circa i conflitti fra la magistratura ordinaria e le giurisdizioni speciali, con facoltà, inoltre, di annullare le decisioni di queste ultime per incompetenza od eccesso di potere<sup>(1)</sup>.

### \* Altre attribuzioni del Potere Giudiziario.

\* § 765. — Come si è veduto nelle precedenti pagine l'ufficio proprio del Giudiziario è quello di dichiarare il diritto, *jus dicere*, risolvendo le controversie Giuridiche. Per tal mezzo, chiunque sia leso nella sua persona o nei suoi beni, e da chiunque sia leso, ottiene la reintegrazione del proprio diritto violato e la riparazione del pregiudizio sofferto: laonde la certezza di rinvenire nel giudiziario il severo estimatore d'ogni trascorso, vale non pure a reprimere le altrui azioni illegali, ma anche a rattenere i malvagi sulla via della prepotenza, cosicchè, assicurato l'imperio costante e obiettivo della legge, risulta assicurato con efficace mezzo, ad un tempo preventivo e repressivo, l'eguale libertà fra tutti i membri della collettività statale.

Ma se è questa essenzialmente la funzione giudiziaria e se costituisce perciò l'ufficio precipuo del Potere Giudiziario, non ne forma tuttavia l'attribuzione unica. Come il Potere Legislativo accoppia alla funzione propria anche

(1) Cfr. in merito a quest'argomento oltre che la surricordata monografia dell'ORLANDO, altresì lo studio del CODACCI-PISANELLI: *Le decisioni del Consiglio di Stato e il loro preteso annullamento giudiziario*, pubblicato in « Giurisprudenza Italiana », vol. XLV, a. 1893, e riprodotto negli « Scritti di diritto pubblico », Città di Castello, Lapi, 1905, pag. 297; nonché la magistrale monografia del ROMANO (pubblicate nel « Trattato di diritto amministrativo » diretto dall'ORLANDO, vol. III), intitolate: *I giudizi sui conflitti delle competenze amministrative*.

alcune parti delle altre due, e così pure l'Esecutivo, anche il Potere Giudiziario unisce, benchè in proporzione assai più modesta, all'esercizio della funzione sua naturale anche altri compiti d'indole diversa. Invero, per ragioni di opportunità e convenienza, le leggi d'ogni tempo reputarono di affidare ai giudici il compito di *provvedere* intorno ad alcuni affari che non importano un contrasto fra diverse parti in causa nè quindi una dichiarazione di ciò che il Diritto prescrive in un determinato caso singolo. In questi affari, l'intervento del Giudiziario ha solo per fine di autorizzare con maggiori cautele, o di attestare con maggiore solennità certi atti privati, ovvero di avvalorare atti che si compiono volontariamente dagli interessati non rivestiti di perfetta capacità giuridica: è dunque prescritto dalle leggi a titolo di solennità, o di maggiore garanzia di privati interessi non mai perchè siavi materia a raffrontare una azione o una norma e pronunziare se essa si mantenne o meno nei suoi limiti giuridici. Citiamo ad esempio l'omologazione che a termini degli articoli 158 Codice civile e 811 Codice procedura civile spetta al Tribunale sulla determinazione, che due coniugi prendono, di vivere separatamente; — quella della Corte d'Appello sugli atti d'adozione, a termini dell'articolo 216 del Codice civile; — quelle che a termini degli articoli 301 e 319 dello stesso Codice civile e 814 Codice procedura civile spettano al Tribunale sulle più importanti deliberazioni dei consigli di famiglia o di tutela; — l'attribuzione del pretore a ricevere le dichiarazioni dei genitori che intendono emancipare i figliuoli a termini dell'articolo 511 Codice civile.

Per distinguere cotesti uffici non necessarii da quelli che son naturali e proprii del Potere Giudiziario, la giurisdizione si distingue in *contenziosa* e *volontaria*. La prima è quella spiegata nel giudizio, quando trattasi di risolvere sopra una contestazione giuridica. La seconda, che dicesi anche *graziosa* e in un certo senso *onoraria*, è quella che si esercita senza che vi sia conflitto e però senza che occorra un giudizio. La prima è messa in moto da una citazione o chiamata in giudizio; si svolge con un procedi-

mento pubblico, orale e contraddittorio, si esplica in una sentenza, la quale, esauriti i varî gradi di appello e ricorso, diviene irrevocabile per coloro stessi che l'hanno pronunziata; è veramente e propriamente giurisdizione, cioè *juris dictio*, dichiarazione di quel che la legge ordina in un determinato caso singolo. L'altra è messa in moto con una semplice domanda all'autorità del giudice; non presume contraddittorio nè conflitto fra gli interessati; si svolge con un procedimento speciale che non è un processo o un giudizio; mette capo a un « decreto » che può in seguito essere sempre modificato o revocato se nuove circostanze lo consiglino; non è vera giurisdizione, atto di controllo giuridico nei casi dubbii, ma emanazione di provvedimenti, atto di comando, atto d'imperio, esplicazione di funzione esecutiva e non giudiziaria.

\* § 766. — Inoltre è frequente nel campo del diritto pubblico il richiamo all'opera dei magistrati, non in quanto giudici, ma in quanto ufficiali che per diuturna abitudine sono avviati alla esatta e imparziale applicazione delle norme giuridiche e per la loro indipendenza dall'Esecutivo e dal Legislativo offrono maggiore sicurezza e affidano più compiutamente la coscienza pubblica del regolare adempimento di certi compiti statuali. Così la legge elettorale politica e la legge comunale e provinciale richiedono la presenza di un magistrato nella Commissione provinciale delle liste e nei seggi provvisorii; la prima inoltre anche nella adunanza dei presidenti dei collegi elettorali e l'altra anche nei seggi definitivi (§ 410).

Ma non è conveniente l'esagerare in questo indirizzo. Negli Stati Uniti d'America si va facendo sempre meno diffuso il sistema di costituire i giudici a consulenti del Governo per i casi in cui questo desidera illuminarsi del loro valido ausilio tecnico, perciocchè si viene riconoscendo che giova alla efficacia del ministero giudiziario il non distarre i magistrati dal loro unico e vero ufficio di dichiarare il diritto nei casi controversi. Nel 1791 molti Giudici di circuito negli Stati Uniti dichiararono incostituzionale

un atto del Congresso che accresceva questi còmpiti non giudiziarii dei magistrati, dichiarando che il Congresso non ha potestà di snaturare il carattere costituzionale del giudiziario. Come più tardi, ivi pure, proclamò Webster in un famoso discorso parlamentare del 1829: un giudice deve esser interamente giudice, sempre giudice, niente altro che giudice.

### Art. 69.

**I giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio.**

#### SOMMARIO:

##### \* Inamovibilità dei magistrati e loro guarentigia e disciplina.

\* § 767. Necessità della piena indipendenza dei giudici. — \* § 768. La inamovibilità in Inghilterra e negli Stati Uniti. — \* § 769. In Francia e nel Belgio. — \* § 770. Origine di quest'articolo 69. — \* § 771. Legge subalpina del 1851. — \* § 772. Decreto legislativo del 1859. — \* § 773. Decreto legislativo del 6 dicembre 1865, n. 2626 ed altre leggi sino alle riforme del 1907 e 1908. — \* § 774. Come si sentisse da tempo la necessità di riforme. — \* § 775. La legge 24 luglio 1908, n. 438, sulle guarentigie e disciplina della magistratura.

##### \* Inamovibilità dei magistrati.

\* § **767.** — Delle tre funzioni in cui manifestasi la sovranità dello Stato, la più delicata è quella giudiziaria, perchè intesa a tutelare e misurare in concreto i diritti dei singoli anche di fronte alle potenti autorità pubbliche, perchè tenuta ad ispirarsi al vero e al giusto senza passioni, perchè non è libera di prescrivere secondo convenienza, ma è vincolata a dichiarare gli obblighi di ciascuno con piena astrazione dalla qualità, dalla posizione sociale, dai meriti, dai demeriti del giudicabile. Se mi si chiede (scriveva il Laboulaye) ciò che distingue i popoli liberi da quelli che tali non sono, i popoli maturi per la libertà da quelli che ne stanno ancora discosti, risponderò che è il modo di amministrazione della giustizia. Ditemi che cosa sono i Tribunali, e vi dirò che cosa è il popolo. Governo e cittadini sanno essi inchinarsi alla supremazia della legge

e alle forme protettrici che questa organizza? La libertà risplende in quel popolo. V'han giudici corrotti, parziali, venduti ai potenti? La libertà di quel paese è una lustra e le migliori architetture politiche si risolvono in una triste commedia. Non può esservi libertà, senza pieno rispetto delle leggi: *sub lege libertas*. Non può esservi pieno rispetto delle leggi, senza imparziale giustizia.

E il nostro Minghetti scrisse più tardi, che la civiltà di un popolo si misura dall'imparzialità con cui è resa la giustizia, sicchè laddove nell'animo delle moltitudini possa ingenerarsi il dubbio sulla sincerità della sentenza o nascere il sospetto sulla serenità dei magistrati, ivi è a temere che ogni altra parte della cosa pubblica si scuota e scompagini.

Si dice che nell'antica lingua moscovita non esistesse la parola « giustizia »: qual meraviglia se in quelle terre spadroneggiasse il despotismo? Oggi invece noi siamo penetrati della profonda verità del motto *iustitia fundamentum regnorum*, e sentiamo che la libertà civile è tanto più certa e gagliarda quanto più il regime è costituzionale, ossia quanto più si distinguono i poteri pubblici sotto l'egida sapiente del potere giudiziario.

Di qui la suprema necessità di procurare un'ottima amministrazione della giustizia, ponendo i giudici in condizione da potere esercitare imparzialmente il loro alto e delicato ministero. Come il Legislativo e l'Esecutivo in regime costituzionale vogliono essere circondati da efficaci guarentigie non pel loro interesse egoistico, ma pel pubblico bene, così pure dev'essere del Giudiziario. Imperciocchè sono al certo coefficienti di notevole importanza per assicurare il retto svolgersi delle sanzioni dei giudici, il giuramento che essi prestano di rendere imparziale giustizia; il sentimento del dovere; la forza delle tradizioni e dell'onore del proprio ceto; l'abitudine dello studio; e più di tutto la pubblicità, che funziona come sindacato inestimabile sottoponendo i giudici stessi al tribunale supremo della coscienza pubblica. Ma nondimeno occorrono più concrete e positive guarentigie, le quali debbono consistere nel mettere pienamente al sicuro il magistrato dalle speranze e dai timori

dei potenti, sì ch'egli possa attendere al suo imparziale ufficio senza preoccupazioni personali di verun genere. Le repubbliche del medio evo sentirono tutta l'importanza di avere un giudice onesto e fermo, e poichè si travagliavano di continuo per interne fazioni, cercarono i Podestà fuori della propria cittadinanza, onde le affinità, le parentele, gli interessi e le tradizioni non li distogliessero dal sentenziare rettamente. E se Bacone, in tempi tristissimi per la libertà inglese, potè affermare che i giudici debbono essere come leoni stesi ai piedi del trono, pronti sempre a difendere il Principe secondo i suoi cenni — e se troppi esempi ricorda la storia di giudici che resero servigi al Re in luogo di rendere sentenze secondo legge e giustizia — di molti altri esempi è fortunatamente pur ricca la storia stessa, che ci mostra giudici spregiatori di ogni pericolo pur di mantenere illibata la propria coscienza. Quando il Re Federico di Prussia voleva spogliare della sua bicocca il povero mugnaio di Sans-Souci, questi rispondeva fiducioso: v'ha dei giudici a Berlino! — e forte del suo buon dritto ricorreva ai magistrati contro il sopruso regio.

Narrasi che lord Lyndhurst, cancelliere d'Inghilterra, avesse costume di ripetere: allorchè io debbo nominare un giudice, ricerco innanzi tutto un uomo onesto; che se poi quest'uomo conosce anche un po' di diritto, sarà tanto meglio! E voleva ben mettere in luce che la giustizia vuol essere illibata, spassionata, equa e coscienziosa, prima ancora che dotta delle leggi e dei codici, non dipendendo essa tanto dalla bontà delle leggi (che riflette il Potere Legislativo) quanto dalla costante e serena imparzialità con cui le leggi, buone o cattive in sè, vengono a tutti applicate. Pure non basta nel giudice la nativa onestà del carattere, ma è necessario assicurargli anche le condizioni per le quali egli sia in grado di serbare integra sempre e di fronte a tutti la sua onesta coscienza; il che si ottiene coll'assicurargli l'indipendenza pienissima. Nè soltanto l'indipendenza obiettiva, ossia l'ufficio e la qualità di non riconoscere e di non applicare i comandi delle stesse autorità dove non sieno a suo giudizio legali e legittimi, ma anche e più l'in-

dipendenza subiettiva, ossia la certezza di non soffrire offese pel coscienzioso adempimento del proprio ministero. Il giudice deve essere posto al coperto così dai vantaggi come dagli svantaggi verso le Camere, verso i partiti, verso i potenti in genere; e in ispecie verso l'Esecutivo, che rappresentando a un tempo gli interessi politici della cosa pubblica e quelli egoistici di una maggioranza, per forza o per influenza è il più temibile di quanti possono avere opportunità o spinta ad insidiare la giustizia. Senza questo intimo sentimento di responsabilità verso la propria coscienza soltanto, e di sicurezza giuridica verso chiunque possa rimanere scontento od offeso per una imparziale sentenza, il giudice sarebbe dato in preda a una lotta continua fra il proprio dovere e il proprio interesse; fallirebbe al suo scopo, e la giustizia cesserebbe di essere la suprema regolatrice dell'umana convivenza, a cui tutti i deboli, tutti gli oppressi debbono poter ricorrere con la fiducia di trovare, nella forza del diritto, il diritto di respingere la forza di chiunque pretendesse schiacciarli.

L'indipendenza dei magistrati si concreta nel sottrarli alle punizioni e destituzioni da parte dell'Esecutivo che fosse scontento delle loro sentenze, e nel sottrarli altresì alle blandizie, ai favori, agli avanzamenti e miglioramenti discrezionali che l'Esecutivo può loro promettere o affrettare, ovvero contendere o ritardare o togliere per piegarli al proprio servizio. Anzi, è più necessario guarentirli contro i discrezionali miglioramenti o peggioramenti di stato, che verso le punizioni o le revocche arbitrarie: dappoichè queste ultime sono miserie brutali, e il Governo ne rifuggirà per pudore, mentre quelli son mezzi più coperti e discreti, e ad essi il giudice può lasciarsi cogliere inavvedutamente, senza che nemmeno l'opinione pubblica sia posta in allarme.

Nel suo duplice aspetto di sicurezza giuridica e contro le minacce e contro le lusinghe dell'Esecutivo, l'indipendenza dei giudici si traduce nella loro inamovibilità dallo ufficio: chè, se il Governo potesse disporre dei giudici, disporrebbe anche delle sentenze.

\* § 768. — Per lunghi secoli i magistrati in Inghilterra non furono che semplici ufficiali dell'Esecutivo, nominati dal Re *durante beneplacito*, mantenuti in ufficio finchè amministrassero la giustizia in conformità agli ordini del Governo, revocabili e revocati quando incorressero nella collera del Monarca. Le parole mancano per stigmatizzare la debolezza con la quale i magistrati si prestavano ai capricci dei sovrani, specialmente sotto i Tudors nel XVI secolo; mentre uno scrittore dell'epoca giunse ad affermare non esservi altra differenza tra i giudici e gli assassini, se non nel modo di compiere le loro gesta. Essi mostrarono, dice Brougham, la più bassa servilità e la più vergognosa infedeltà ai principii giuridici, e il loro linguaggio ebbe accenti di bassezza e lampi d'abiezione, anche più ignobili dei loro atti. Essi sfoggiarono il triste coraggio di affermare il diritto regio di emanare decreti-legge in materia di libertà individuale e d'imposte, di condannare deputati per discorsi tenuti nell'aula del Parlamento, di condannare cittadini per avere semplicemente rivolto petizioni al Principe in materia di Stato, o per essersi semplicemente rivolti alla giustizia contro atti dell'Esecutivo contrari alle leggi del Regno.

Ma sotto l'agitato reggimento dei primi Stuardi maturò nella coscienza pubblica il sentimento che i giudici debbano essere indipendenti dalla Corona ed inamovibili. Fu al tempo di Carlo I, che si videro le prime nomine di giudici non più *durante beneplacito*, ma con la formola *quamdiu bene se gesserint*, fino a che si conducessero bene, secondo giustizia; e nel 1640, alla vigilia della rivoluzione che doveva costare trono e vita a quel Principe, la Camera dei Lordi votava una risoluzione affermante che tutti quanti i giudici dovessero da allora in poi essere nominati con quella nuova clausola.

Con la Restaurazione degli Stuardi, avvenuta nel 1660, si ricadde però negli antichi errori; e sotto Carlo II furono revocati ben 12 giudici per cause politiche; sotto Giacomo II nel 1686 altri 4 per aver ricusato di sentenziare conformemente al volere del Monarca. Nemmeno la rivoluzione del 1688, che pure stabilì il regime costituzionale,

ebbe efficacia a mutare e consolidare senz'altro la posizione dei magistrati: chè di essi tacque l'Atto dei dritti del 1689. Nel 1692 Guglielmo III si rifiutò a sanzionare un progetto di legge il quale stabiliva l'inamovibilità, avendo i giudici stessi, a ritroso della coscienza pubblica, fatto presente al Re non essere convenienza di sottrarli alla dipendenza della Corona!

Fu solo nel 1700, che l' « Atto di Assestamento » introdusse la grande riforma; e restò da allora in poi stabilito che tutti i giudici nominati dalla Corona dovessero esserlo con la formola dell'inamovibilità — *quamdiu bene se gesserint* — nè potessero essere revocati se non dietro analoga domanda delle due Camere al Re, ossia mediante una legge da farsi caso per caso. Rimaneva ancora in piedi, ciò malgrado, il principio, che alla morte di un Re tutti i giudici da lui nominati dovessero cessare *ipso facto* dall'ufficio in attesa d'una nuova nomina o riconferma; e questo principio non venne abolito che all'avvenimento di Giorgio III nel 1760.

Così era in Inghilterra assicurata, benchè molto tardi, l'inamovibilità dei magistrati qual difesa pubblica contro le vendette del Potere Esecutivo; ma inoltre provvedevasi anche a difendersi contro le lusinghe di quest'ultimo, dappoichè si toglieva di mezzo la duplice possibilità delle *promozioni* a gradi superiori e quella dei *traslochi* dall'una all'altra sede, inesauribili fonti di lusinghe e di minacce alla coscienza dei magistrati.

Il diritto di promozione infatti addusse inconvenienti sì gravi, che Hallam e Brougham non esitarono ad affermare che un magistrato non dovrebbe poter mai ricevere alcun avanzamento: la sola possibilità di promozione dal grado di giudice a quello di capo-giudice o Presidente, parve esiziale, perchè tendente a rendere i magistrati compiacenti pel Governo, abituandoli a ricercarne i favori e a mescolarsi nella politica. Quindi si pervenne a sopprimere affatto, in parte con le leggi, in parte con la pratica costantemente seguita sotto il controllo della vigile opinione pubblica, l'uso di promuovere i giudici inferiori ai posti più alti che

si rendessero vacanti nell'ordine giudiziario. Escluso il sistema delle promozioni, unico impera quello delle nomine dirette in persona dei più eminenti giuristi; per la qual cosa, chiunque entra nell'ordine giudiziario ben sa che la sua prima nomina è anche l'ultima, nè potrà ottenere mai avanzamenti per tutta la vita. Non va dimenticato, del resto, che la posizione finanziaria del magistrato inglese è tale, da rendere pienamente accettabile questa assenza di carriera: infatti i membri dell'Alta Corte hanno uno stipendio annuo di 126,000 delle nostre lire, e una pensione di 75,000 lire dopo soli 15 anni di servizio; quelli delle Corti di Contea godono lo stipendio annuo di 37,800 lire di nostra moneta, e una pensione di 25,000 lire allorchè si ritirano.

Infine non esistono traslochi, per l'ammirabile ordinamento della giustizia in Inghilterra, che poggia sul principio di avere magistrati itineranti, vale a dire che giudicano singolarmente recandosi a periodi prefissi nelle diverse sedi giudiziarie a ciascuno assegnate. Col duplice sistema del giudice *unico* e del *giudice* itinerante gl'inglesi ottengono di ridurre i loro magistrati a un numero ristrettissimo, e quindi possono bene sceglierli, bene pagarli, collocarli in eminente posizione sociale, affrancarli dalle speranze e dai timori dei tramutamenti e delle promozioni, renderli veramente e pienamente inamovibili. Aggiungasi che i magistrati inglesi non possono essere eletti a deputati, nè ricevere dall'Esecutivo alcuna onorificenza cavalleresca.

Identici principii reggono l'ordinamento giudiziario non solo nelle colonie inglesi, ma anche negli Stati Uniti d'America, cioè in una democrazia ad oltranza: ove per giunta le Costituzioni generalmente dichiarano che non può essere mai alterato nè in più nè in meno lo stipendio dei giudici, cosicchè le nuove leggi le quali importano mutazioni siffatte non si applicano ai magistrati che si trovano in carica al momento della loro emanazione.

\* § 769. — In Francia fino alla rivoluzione, i magistrati erano inamovibili perchè i posti di giudice si compravano:

ma nell'assenza di tutte le altre garanzie di diritto pubblico, avevasi una giustizia pessima, e perchè i « Parlamenti » abusavano della loro posizione esorbitando dalle funzioni giudiziarie, e perchè l'azione dei giudici era intralciata dall'immenso numero di giurisdizioni privilegiate e dal diritto di avocazione regia.

La Costituzione del 1791, mentre faceva i magistrati elettivi dal popolo, li dichiarava inamovibili, proclamando che non potevano essere « nè destituiti se non per reati debitamente giudicati, nè sospesi che in seguito a regolare accusa riconosciuta ammissibile ». Istessamente prescriveva più tardi la Costituzione del 1795 (anno III); e quella del 1799 (anno VII), mentre conferiva la nomina dei giudici al Governo, riconfermava ancora la loro inamovibilità. Ma ben altra fu la realtà nel corso di quel tormentato periodo, e l'indipendenza del potere giudiziario esistè semplicemente di nome, così durante la Repubblica e il Consolato, come e peggio durante l'Impero.

Fu gloria della Carta del 1814, di avere assicurato veracemente in Francia l'inamovibilità del Giudiziario. Nell'articolo 58 essa dichiarò « che i giudici nominati dal Re sono inamovibili », e quest'articolo rimase poi immutato nella Costituzione del 1830 assumendovi il numero 49. Si ebbero anche in seguito, è vero, tristi esempi di epurazioni politiche del personale giudiziario, l'ultimo dei quali nel 1883: e l'essere stati ordinati con legge e non per decreto, non toglie nè attenua la gravità estrema del riprovevole colpo arrecato all'indipendenza del Giudiziario. Ma l'inamovibilità è riconosciuta, ed è tanto inamovibilità d'ufficio quanto di sede, perciocchè nessun magistrato può essere trasferito se non col suo consenso o con quello della Corte di Cassazione: onde il Giudiziario in Francia è forte e rispettato assai più che in altri paesi liberi, quantunque nè per il numero, per gli stipendii, nè per la sociale considerazione, possa il Giudiziario francese mettersi a paro di quello d'oltre Manica.

Anche la Costituzione belga (1831) stabilì nell'articolo 100 e con lodata rigidezza il principio della inamovibilità nel suo duplice aspetto, cioè di ufficio e di sede:

Les juges sont nommés à vie. Aucun juge ne peut être *privé de sa place* ni *suspendu* que par un jugement. Le *déplacement* d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

\* § 770. — A questi principii si attenne il costituente piemontese nel 1848. Leggessi invero nel processo verbale della seduta 7 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 8), allorquando redigevasi il Proclama che fu poi pubblicato nel seguente giorno :

On a admis ensuite *comme une conséquence du régime constitutionnel*, que les juges — sauf ceux de mandement — soient déclarés inamovibles.

Sur la proposition de l'Avocat Général de sa Majesté on a ajouté à cet article que l'inamovibilité n'aurait lieu qu'après avoir exercé leurs fonction. pendant *un espace de temps à déterminer*.

E analogamente venne redatto l'articolo 13 del Proclama Costituzionale (§ 9). Non appare poi dai consecutivi processi verbali per quali considerazioni il tempo di prova fu determinato in tre anni, secondo leggessi nell'articolo 69 dello Statuto. Ma non è inutile ricordare a tal proposito, che appunto in un triennio stabilirono siffatta prova le due Costituzioni delle Due Sicilie e della Toscana; le quali, ricalcate anch'esse sul modello francese e promulgate rispettivamente il 10 e il 15 febbraio 1848, giunsero a Torino mentre appunto il Consiglio di Conferenza attendeva alla insigne sua opera.

Così dunque lo Statuto piemontese affermò l'inamovibilità dei giudici « nominati dal Re » quale istituto indispensabile del regime libero; ma stimò tuttavia congiungervi due eccezioni, escludendo in primo luogo da tale guarentigia i magistrati inferiori, concedendola in secondo luogo a tutti gli altri soltanto dopo tre anni di funzioni.

I magistrati inferiori, detti in quel tempo « Giudici di Mandamento » e poi Pretori, vennero esclusi dalla guarentigia per tre diverse considerazioni: e cioè, per la poca importanza delle attribuzioni giuridiche che in quel tempo essi rivestivano, in guisa da far ritenere che l'Esecutivo non avrebbe avuto interesse a premere sulla loro coscienza — per le loro attribuzioni di ufficiali della polizia giudizi-

ziaria che li mettono sotto la dipendenza diretta dell'Esecutivo, — e per il pericolo che invece avrebbero potuto premere su di essi i privati, in guisa da rendere opportuno che l'Esecutivo possedesse il mezzo acconcio a sottrarli dalle eventuali insidie. Ma non si badò che la guarentigia della quale trattiamo è chiarita indispensabile a chiunque eserciti funzioni giudiziarie, siano grandi o piccole; e vi sieno o no connesse altre funzioni estranee; non si calcolò che successive leggi avrebbero potuto elevare, come infatti elevarono, la competenza dei magistrati mandamentali; non si rilevò quanto sia pericoloso che il giudice resti in balia del Governo appunto nei primi anni della carriera, quando ha ancora insufficiente esperienza e derisorio stipendio, e dalle lusinghe di un più rapido avanzamento può essere più agevolmente piegato o corrotto. Fu quindi un deplorabile e deplorato sistema quello di escludere i pretori dall'ina-movibilità, e solo ai nostri giorni doveva esserci dato di vedere tolto l'inconveniente gravissimo che dopo tutto è dubbio che rispondesse allo spirito dello stesso Statuto (§ 775).

Anche il periodo di prova imposto a tutti i magistrati senza eccezione per tre anni dalla prima loro nomina, fu una mal consigliata imitazione d'ordinamenti che non avrebbero mai dovuto essere presi a modello. Basti il dire, che l'idea ne viene dal periodo napoleonico. Infatti il Senatus-consulto del 12 ottobre 1807, considerando importare che « per l'avvenire, innanzi d'istituire i giudici in maniera irrevocabile, la giustizia di S. M. l'Imperatore e Re sia perfettamente illuminata sul loro ingegno, la loro attitudine e la loro moralità onde nessuna parte della loro condotta potesse alterare nello spirito dei giudicabili la fiducia e il rispetto dovuti all'augusto ministero di cui sono investiti », determinava che le provvisori intese ad istituire i giudici a vita non sarebbero state rimesse ai medesimi, se non dopo *cinque* anni d'esercizio, e quando allo spirare di questi, il Monarca avesse riconosciuto ch'essi meritavano di conservare ancora l'ufficio! L'imitazione fu scusata col far notare che i Tribunali e le Corti essendo collegiali, la maggioranza dei

giudici sarà sempre di magistrati già divenuti inamovibili: quasichè questa guarentigia fosse presidio dei corpi giudiziari e non anche delle coscienze singole. E i cinque anni napoleonici, furono — è vero — ridotti a tresoli: ma qual campo agli abusi politici non offrì sempre, anche così limitata, questa necessità di subire la prova, abituando forse fin dai primi passi la coscienza al servaggio!

\*§ **771.** — A compimento ed esplicazione dell'articolo 69, si ebbe in Piemonte la legge 19 maggio 1851, n. 1186.

Nel primo articolo essa determinò precisamente il senso della inamovibilità garantita dallo Statuto:

I giudici *che a termini dell'articolo 69 dello Statuto hanno acquistato l'inamovibilità*, non possono essere *privati* della loro carica, nè *sospesi* dall'esercizio delle loro funzioni, nè *senza loro consenso traslocati* o posti in *aspettativa* o in *riposo* anche con la pensione di ritiro od altro assegnamento, se non nei *casi* previsti dalla presente legge e con le *norme* ch'essa prescrive.

I casi di *sospensione* erano: il cadere sotto un mandato d'arresto, o l'essere colpiti da condanna anche correzionale, purchè non semplicemente pecuniaria.

I casi di *dispensa* erano il cadere in permanente infermità o in istato di debolezza di mente. Erano invece casi che potevano dar luogo a *sospensione* o a *revoca*, secondo le circostanze, il rifiuto di adempiere ai proprî uffici, l'abituale negligenza, la condotta capace di compromettere l'onore e la dignità della toga. Inoltre, qualunque condanna poteva essere motivo di *trasloco*, o *mora*, o *dispensa*, o collocamento a *riposo*. In tutti questi casi, però, doveva intervenire — e qui trovavasi l'efficace garentia — il giudizio dei magistrati supremi, cioè della Corte di cassazione. Ed alla Corte medesima si apparteneva il decidere, se dovesse essere *traslocato* il giudice che a parere del Governo non potesse più amministrare convenientemente la giustizia nel luogo della sua residenza, e ricusasse recarsi ad altra sede indicatagli. Seguiva infine la designazione delle punizioni disciplinari pei membri dell'ordine giudiziario.

Così dunque in Piemonte i giudici (ad eccezione di quelli

di mandamento) dopo tre anni di esercizio, godevano della inamovibilità di ufficio e di sede, sotto la garentia della suprema magistratura del Regno.

\*§ **772.** — Otto anni durò immutato questo ordinamento, fino a che sopraggiunse il decreto legislativo 13 novembre 1859, n. 3781.

Per effetto di questo decreto, emanato in virtù della legge dello stesso anno accordante al Governo pieni poteri, disparve dalla legislazione piemontese la preziosissima garentigia della inamovibilità di sede: i giudici inamovibili divennero amovibili, e disparve precisamente nell'ora in cui, cominciandosi le libere annessioni, il territorio dello Stato allargavasi al punto da rendere ognor più gravoso ai magistrati il trasferimento dall'un capo all'altro del Regno. Così essi furono resi tramutabili a beneplacito del Governo e *per l'utilità del servizio*; comodissima formula, della quale non si potrebbe immaginare la più elastica e perciò la più pericolosa nei rapporti fra il Giudiziario e l'Esecutivo, specialmente poi in regime di Gabinetto!

Per le sospensioni, revocazioni e dispense nei varî casi di sopraggiunte infermità, o debolezza mentale, o indegnità provenienti da condanne, abituale negligenza, o assenza arbitraria, o rifiuto d'adempiere il proprio ufficio, continuò l'obbligo di riportare la *declaratoria conforme* della Corte di cassazione; e così pure rimasero inalterate a un dipresso le disposizioni disciplinari.

Fu però introdotto il nuovo limite, che al raggiungere dei 75 anni d'età, ogni magistrato dovesse abbandonare senz'altro il servizio, stimandosi per una presunzione *juris et de jure*, che gl'incomodi della vecchiaia si rendono allora tanto sensibili da impedire ogni azione proficua.

Questo limite, che del resto vige presso quasi tutte le nazioni civili, può senza dubbio in alcuni casi non corrispondere al vero, e privare quindi la cosa pubblica dei servigi di eminenti magistrati ancora vigorosi ed atti al loro alto ministero: così ricordasi negli Stati Uniti il giudice Story, che esonerato dall'ufficio per aver toccato il

prefisso limite dei 65 anni d'età, ebbe ancora l'energia di scrivere il suo famoso « Trattato sulla Costituzione » e d'occupar lunghi anni un alto incarico presso una Società privata. Ma ad ogni modo questo limite, funzionando quasi automaticamente e con efficacia affatto eguale per tutti, se può essere criticato in se medesimo, non costituisce offesa alcuna al principio della indipendenza dei giudici.

\*§ **773.** — Un altro decreto legislativo intervenne a regolare l'ordinamento giudiziario nel Regno d'Italia, e fu quello del 6 dicembre 1865, n. 2626, emanato in virtù della legge di delegazione del 2 aprile stesso anno, n. 2215. Ne riportiamo gli articoli concernenti le guarentigie dei magistrati in ordine alla sospensione, dispensa e destituzione dall'ufficio, sebbene sia intervenuta la recentissima legge del 1908 di cui diamo ragione al § 775; ma ciò facciamo per far meglio vedere la differenza tra le vecchie e le nuove disposizioni e la portata di queste ultime ed anche perchè restano tuttora in vigore quelle disposizioni che non sieno incompatibili colle leggi nuove (§ 775, 779).

Art. 199. — I funzionari dell'ordine giudiziario *che hanno, a termini dell'articolo 69 dello Statuto, acquistato l'inamovibilità*, non possono essere *privati* del loro grado, o *sospesi*, nè posti, senza il loro consentimento, in *disponibilità*, in *aspettativa* o *riposo*, anche con pensione, salvo nei casi previsti dalla presente legge, e secondo le forme in essa prescritte.

Possono bensì per l'utilità del servizio essere *tramutati* da una Corte o da un Tribunale ad altra Corte o Tribunale, con parità di grado e di stipendio.

Art. 200. — Se il *tramutamento* di un giudice inamovibile ha luogo senza che ne abbia fatta la domanda e senza promozione, il giudice tramutato ha diritto ad una indennità la quale è determinata dal regolamento.

Art. 201. — Venendo ridotto il numero dei membri di una Corte o d'un Tribunale, la *riduzione* fra quelli inamovibili cade, in ciascun grado soppresso, sui membri meno anziani, i quali restano in disponibilità per essere riammessi in ufficio alla prima vacanza, salva per essa e per ogni altro funzionario l'osservanza delle leggi relative alle pensioni, alle aspettative ed alle disponibilità.

In caso di *soppressione* di una Corte o di un Tribunale, rimangono in disponibilità i membri che ne facevano parte, sotto le avvertenze precaccenate.

Art. 202. — I giudici inamovibili che hanno compiuto l'età di *anni settantacinque* sono *dispensati* da ulteriore servizio per Regio Decreto, salva ogni loro ragione alla pensione di riposo o ad indennità a termini di legge.

Art. 203. — Se per *infermità* o per *debolezza di mente*, un giudice inamovibile non può più adempiere convenientemente ai doveri della sua carica, viene *dispensato* dall'impiego.

Art. 204. — *Si fa luogo* alla *destituzione* di un giudice inamovibile:

1° se sia stato condannato a pena criminale, quando anche non sia stata aggiunta alla condanna la interdizione dagli uffici pubblici;

2° se è stato condannato a pena correzionale per reati di falso, furto, truffa, appropriazione indebita, od attentato ai costumi.

Art. 205. — *Può farsi luogo* alla *destituzione* ovvero alla *rimozione dall'impiego* di un giudice inamovibile:

1° se sia stato condannato a pena correzionale;

2° se sia stato posto in accusa per reato importante pena criminale o correzionale, e la sentenza abbia unicamente per l'estinzione dell'azione penale pronunciato l'assolutoria o dichiarato non farsi luogo a procedimento;

3° se abbia ricusato di adempiere ad un dovere del proprio ufficio impostogli dalle leggi e dai regolamenti;

4° se abbia dato prova di abituale negligenza, ovvero con fatti gravi abbia compromesso la propria riputazione o la dignità del corpo cui appartiene;

5° se sia stato per la terza volta condannato a pene disciplinari.

Art. 206. — La destituzione o la rimozione dall'impiego per le cause espresse nei precedenti articoli 203, 204 e 205, è ordinata con Decreto Reale, previa *declaratoria conforme della Corte di cassazione a Sezioni unite*.

Il giudice destituito non può più essere riammesso ad esercitare funzioni giudiziarie.

I casi nei quali alla destituzione può essere congiunta la perdita della pensione sono determinati dalla legge sulle pensioni.

Art. 207. — L'istanza per la declaratoria della Corte di cassazione è promossa dal Pubblico Ministero presso la medesima Corte, e si procede a norma della sezione prima, § 3, del seguente capo quinto.

Art. 208. — Ogni funzionario, condannato a pene correzionali, eccettuate le pecuniarie, è *inabilitato* all'esercizio delle sue funzioni, anche in pendenza dell'appello, fino a che la sentenza sia stata riparata coll'assolutoria o colla dichiarazione di non essere luogo a procedimento o ne siano pienamente cessati gli effetti.

Art. 209. — Il funzionario contro cui sia emesso mandato di cattura, è *inabilitato* all'esercizio delle sue funzioni sino a giudizio definitivo.

Art. 210 (1). — Durante l'inabilitazione non decorre lo stipendio del funzionario, ma gliene vengono corrisposti gli arretrati, quando il processo sia definito senza condanna, purchè non sia intervenuto decreto di sospensione.

Il Ministro della giustizia può concedere al funzionario inabilitato o alla sua famiglia un assegno alimentare non eccedente metà dello stipendio.

(1) Così modificato poi dalla legge 23 dicembre 1875, n. 2839.

Quanto alla vigilanza formale sull'amministrazione della giustizia, lo stesso decreto legislativo così determinava testualmente:

Art. 216. — *Il Ministro della giustizia esercita l'alta sorveglianza su Corti, Tribunali e giudici dello Stato, e può ammonirli.*

Egli può chiamare ogni giudice, affinchè risponda sui fatti ad esso imputati. Il giudice deve comparire nel termine che gli viene prefisso.

Art. 217. — *La Corte di cassazione ha il diritto di sorveglianza su tutte le Corti d'appello e su tutti i Tribunali e le Preture.*

Ogni *Corte d'appello* ha lo stesso diritto sui Tribunali e sulle Preture del suo distretto.

Ogni *Tribunale civile e penale* ha parimenti lo stesso diritto sulle Preture e sui conciliatori compresi nella sua circoscrizione territoriale.

Art. 218. — *Il Primo Presidente della Corte di Cassazione ha la sorveglianza di tutti i giudici che la compongono.*

Il *Primo Presidente* d'ogni Corte d'*Appello* ha la sorveglianza sui giudici della Corte, dei Tribunali e delle Preture del suo distretto.

Il *Presidente* d'ogni *Tribunale* civile e penale ha la sorveglianza su tutti i giudici del Tribunale e delle Preture, comprese nella circoscrizione del Tribunale stesso.

Art. 219. — *In ogni sezione della Corte e dei Tribunali il giudice che presiede, ha la sorveglianza, durante l'udienza e le deliberazioni, su tutti i giudici che la compongono.*

I provvedimenti disciplinari, previsti a carico dei magistrati, sono: l'ammonizione e le pene disciplinari.

Per l'articolo 215, « la facoltà d'applicare l'ammonizione è esercitata da chi è investito dal diritto di sorveglianza », quindi anche dal Ministro di grazia e giustizia.

Le pene disciplinari sono: la censura; la riprensione, data solennemente in presenza del Tribunale o della Corte; la sospensione, dall'ufficio o dallo stipendio, che può estendersi da quindici giorni ad un anno. Ed esse vengono applicate a tenore degli articoli seguenti:

Art. 225. — *La facoltà di applicare le pene disciplinari è esercitata da chi è incaricato della giurisdizione disciplinare.*

Art. 226. — *Nelle materie disciplinari la Corte di cassazione ha giurisdizione sui propri membri, eccettuato il Primo Presidente. Ha pure giurisdizione su tutti i giudici delle Corti d'appello, dei Tribunali e delle Preture, ogni volta che le Corti e i Tribunali cui spetterebbe, ricusino od omettano o non siano in grado di esercitarla.*

Art. 227. — *Le Corti d'appello hanno giurisdizione in materia disciplinare sui propri membri, eccettuati i Primi Presidenti, i quali sono sottoposti a quella della Corte di cassazione.*

Art. 228. — Le *Corti d'appello* hanno anche giurisdizione sopra i giudici dei Tribunali, sui pretori e sui conciliatori del loro distretto, nei casi previsti dall'alinea dell'articolo 226.

Art. 229. — Ogni *Tribunale* ha giurisdizione sopra i propri membri, eccettuato il Presidente, il quale è sottoposto a quella della Corte d'appello.

Il *Tribunale civile e penale* ha pure giurisdizione sui pretori e sui conciliatori della sua circoscrizione.

Art. 231. — L'azione disciplinare dinanzi alle Corti ed ai Tribunali è promossa dal Pubblico Ministero, *anche sull'eccitamento di chi è investito del diritto di sorveglianza*.

L'azione disciplinare, poi, dava luogo ad un vero e proprio giudizio, con la guarentigia che l'incolpato doveva essere ammesso a produrre le proprie difese.

Un ultimo punto resta a notare nei riguardi dell'indipendenza del Giudiziario, ed è quello concernente le nomine e le promozioni dei magistrati. Il decreto legislativo che ora esaminiamo, pose altresì opportuni limiti d'età e di tirocinio per l'ammissione nel primissimo grado giudiziario (le quali poi sono state sostituite da altre con legge 8 giugno 1890, n. 6818); per le nomine dei pretori nell'articolo 39; per quelle dei giudici di Tribunale nell'articolo 50; per quelle di presidente di Tribunale nell'articolo 51; per quelle di consiglieri d'appello nell'articolo 72; per quelle dei consiglieri di cassazione nell'articolo 128. Ma nessuna guarentigia determinò per disciplinare la facoltà discrezionale dell'Esecutivo nella scelta dell'uno o dell'altro eleggibile.

Il regolamento generale giudiziario fu indi a poco approvato col regio decreto 14 dicembre 1865, n. 2641.

Rimaneva pertanto in pugno del Ministro di grazia e giustizia la sorte dei magistrati tutti, per mezzo della potestà di promozione e di quella di trasloco, potestà più che sufficienti a privare d'ogni effettivo contenuto la guarentigia della inamovibilità ch'è perno e cardine dell'indipendenza del Potere Giudiziario in regime libero.

Solo parecchi anni dopo, il regio decreto 3 ottobre 1873, n. 1595, si avvisava di mettere una timida remora all'arbitrio ministeriale, deferendo ad una Commissione *consulativa* (composta di magistrati inamovibili a ciò designati dal rispettivo ufficio, ovvero in certi casi alla Corte di cassazione)

la qualità di dare *avviso* al Guardasigilli sulle nomine, le promozioni e i tramutamenti dei membri del Giudiziario. Ma per quanto tenue, la limitazione sembrò incompatibile al Guardasigilli on. Tajani, su proposta del quale il decreto del 1873 venne abrogato con l'altro regio decreto 5 gennaio 1879, n. 4686, onde in soli sei mesi potettero seguire ben 122 tramutamenti senza promozione!

Ricomparve tuttavia la Commissione *consultiva* con un nuovo regio decreto, che fu del 4 gennaio 1880, n. 5230; e la sua composizione venne poscia emendata e corretta col regio decreto 14 dicembre 1884, n. 2830, e finalmente col regio decreto 10 novembre 1890, n. 7279.

Per effetto del decreto del 1884, la presidenza di tal Commissione consultiva era stata tolta al Ministro guardasigilli, e conferita ad un presidente, ch'essa eleggevasi nel proprio seno. Per effetto del primo articolo del decreto 1890 (diamo qui pure testualmente le disposizioni conservando, ai verbi, il tempo presente come se avessero esse ancora vigore), essa è composta:

....di *sette* magistrati giudicanti e *due* sostituti procuratori generali della Corte di cassazione di Roma, che durano in ufficio *tre* anni, e si rinnovano ogni anno per terzo. Essi sono *eletti*... (nel gennaio di ogni anno dalla Corte suddetta in assemblea generale), ma non possono essere rieletti per più di due trienni consecutivi.

Oltre al consigliere d'appello, *segretario*, è destinato presso la Commissione in qualità di *vice-segretario* un altro magistrato, di grado non inferiore a quello di giudice o sostituto procuratore del Re.

Per la *validità delle deliberazioni* della Commissione è richiesta la presenza di *cinque* membri.

Quanto alle attribuzioni di essa, il decreto 1884 determina:

Art. 2. - La Commissione esprime il suo *parere*, da registrarsi in un *processo verbale*, sulle *nomine* e *promozioni* dei magistrati giudicanti *in tutti i casi per i quali non è prescritta la deliberazione del Consiglio dei ministri* (§ 701).

Essa esprime ancora il suo *parere* sul *tramutamento di sede*, con parità di grado e di stipendio, dei magistrati giudicanti, che appartengono alle Corti ed ai Tribunali, quando non occorra il loro consenso, nel qual caso *deve interrogare l'interessato*, a voce o per iscritto.

E il decreto 1890 aggiunge:

Art. 35. - Le attribuzioni conferite dal citato decreto (quello cioè del 14 dicembre 1884 n. 2830) alla Commissione rispetto alle nomine e promozioni

dei magistrati giudicanti sono esercitate anche rispetto a quelle dei *funzionari del Pubblico Ministero*.

Art. 36. — La Commissione ogniqualvolta abbia da pronunciarsi sulla *promovibilità di un pretore* ai termini dell'articolo 14 della legge 8 giugno 1890, deve esaminare un congruo numero di sentenze civili e penali, fra quelle stese da esso nel periodo di tempo indicato per ciascuno della Commissione medesima.

La Commissione può sempre esaminare anche le sentenze degli *altri magistrati* innanzi di pronunciarsi sulla *promovibilità* loro

Art. 37. — La Commissione notifica al Ministro quali sieno in ciascun grado i funzionari meritevoli, a suo giudizio, di *promozione* al grado superiore, distinguendoli in tre classi, seconda che li reputi buoni, ottimi, o di merito eccezionale.

Ogni *funzionario* può chiedere al Ministro che gli sia fatto conoscere se la Commissione lo ha compreso fra i promovibili e in qual classe; e può sempre sottoporre alla Commissione stessa tutti i titoli e documenti che stimi opportuno far conoscere nel proprio interesse.

\* § 774. — In conclusione, il magistrato italiano non poteva essere privato dell'ufficio o sospeso dall'esercizio di esso che in casi tassativamente determinati e in seguito ad intervento dallo stesso potere giudiziario. Ma non era questo il solo contenuto che può assegnarsi al principio della inamovibilità: perciocchè, a guardar bene, anche tutti gli altri funzionari pubblici sono tutelati con analogo spirito contro i provvedimenti arbitrari. L'ufficio con l'annesso stipendio sono guarentiti a tutti, non molto diversamente che ai giudici: ad alcuni, come i membri del Consiglio di Stato e più ancora quelli della Corte dei conti, le leggi concedono garantigie anche più efficaci di quelle concesse ai giudici.

La difesa di questi ultimi deve compiersi, anzi rendersi effettiva, col sottrarli assolutamente al duplice pericolo che di continuo li minaccia e li insidia, cioè alla libertà del Governo in ordine alle promozioni e ai traslochi.

Non bastava l'intervento d'una Commissione consultiva per designare al Ministro i promovibili, quando la incredibile scarsezza degli stipendi, l'eccessivo numero dei magistrati e i molti gradi da percorrere nella lunga e tarda carriera acuiscono da una parte il desiderio d'avanzare sollecitamente, dall'altra moltiplicano i casi d'intervento dall'Esecutivo, che poteva, se voleva, a questi affrettare, a quelli far sospirare lungamente l'agognato avanzamento

di grado o classe o stipendio. Nè bastava l'intervento d'una Commissione consultiva per regolare i traslochi imposti dalle così dette necessità del servizio, quando la meschinità degli emolumenti, il gran numero delle sedi giudiziarie, sparpagliate anche in centri modestissimi, e la forma geografica della nostra penisola, non possono non rendere estremamente tiepido il giudice desideroso di non muoversi da una buona sede o di trasferirsi in una sede migliore, ovvero minacciato di trasferimento in sedi lontane od incommode a sè o alla famiglia.

A questi inconvenienti gravissimi perchè deleterii al fondamentale potere di controllo in regime libero, era indispensabile che si arrecasse pronto, efficace, radicale rimedio. Era indispensabile altresì che a qualunque costo si elevassero gli stipendî dei magistrati, massime nei gradi inferiori, per proporzionarli all'importanza sociale dell'opera giudiziaria. Si pensi soltanto, che per raggiungere l'emolumento di un solo giudice di Contea inglese, (§ 768) dobbiamo sommare insieme gli stipendî di tutti e tre i Presidenti di Sezione della Suprema Corte di Roma, e nemmeno vi è pareggio! È indispensabile che si riducano al minimo — poichè non sembra possibile eliminarle del tutto come in Inghilterra (§ 768) — le molte consecutive barriere degli avanzamenti di grado e di classe, a ciascuna delle quali il magistrato italiano incontra il prudente arbitrio del Ministro guardasigilli che può affrettare o prolungare l'attesa. Ed a ciò potrebbesi provvedere col rendere più semplice l'organico della magistratura e col'attenersi il più largamente possibile al sistema automatico degli aumenti successivi del decimo degli stipendî a periodi prefissi. È infine indispensabile il sopprimere affatto la potestà di trasloco, restituendo alle stesse Corti e Tribunali l'ufficio di riempire le proprie vacanze per cooptazione fra gli aspiranti di grado eguale o inferiore, com'era in Piemonte, come è sempre stato nel Belgio. Alle quali riforme guiderà una imprescindibile riduzione nel numero totale dei magistrati, organizzando la giustizia sulla base del giudice *unico* anche nei tribunali, se non del giudice *itinerante* come in Inghilterra in luogo

dei pretori, finora esclusi anche da quel sembiante d'ina-movibilità che gli altri giudici possedevano. Solo con queste radicali riforme si potranno ottenere effetti di carattere eminentemente conservatore; cioè migliore scelta del personale giudiziario, maggior considerazione sociale, piena indipendenza della giustizia dalle ingerenze deleterie dell'Esecutivo. Invochiamo pertanto, nell'interesse delle regime libero, questa compiuta e ponderosa riforma. Ed inculcando il consiglio di non indietreggiare dinnanzi ad essa, ci sia consentito di ricordare anche qui il monito del Franqueville che già avemmo campo di richiamare altre volte <sup>(1)</sup>, per l'autorità che all'antico magistrato francese veniva anche dalla conoscenza profonda del diritto pubblico inglese; e perchè il monito non ha perduto anche oggi il suo valore. « Con l'ordinamento inglese, un magistrato, perchè venga meno al proprio dovere dovrebbe essere l'ultimo degli uomini; con l'ordinamento nostro, perchè adempia il suo dovere deve essere in permanenza un eroe! ».

Cessino dunque le leggi dal porre il magistrato nella diuturna necessità di combattere una lotta impari fra la coscienza e l'interesse. Un compiuto e radicale riordinamento del Giudiziario, checchè ci possa costare, sarà altrettanto benefico e fruttifero quanto la stessa concessione dello Statuto.

\* § 775. — Per le sueposte ragioni, chiaro, dunque, apparisce come una riforma in ordine all'ordinamento giudiziario in genere ed alle guarentigie e disciplina della magistratura in ispecie (ove pure tante studî e progetti si erano visti e tante *riformette* erano stato compiute) <sup>(2)</sup>, presto

<sup>(1)</sup> Cfr. nostra prolusione: *I principi costituzionali che regolano la funzione giudiziaria* in « Rivista Giuridica e Sociale », Napoli, 1906.

<sup>(2)</sup> Rimandiamo chi voglia dettagliata relazione su ciò, alla monografia del PIOLA-CASELLI: *La magistratura*, Titolo III e IV. Torino, Unione Tipografica Editrice 1907 — Cfr. anche: *Rivista Penale*, vol. LXXVI, 1907, p. 451, in nota. — Nella nostra monografia *Del Pubblico Ministero*, ecc. abbiamo avuto pure occasione di passare in rassegna e dar conto di vari progetti intorno all'ordinamento giudiziario.

Qui, però, vogliamo almeno ricordare, oltre quelle accennate, nel § 773, le altre principali leggi che modificarono il surricordato decreto legislativo

o tardi, grandiosa o modesta, si sarebbe imposta. E vennero — auspice il Ministro di Grazia e Giustizia V. E. Orlando — le tre recentissime leggi del 14 luglio 1907, n. 511, del 28 giugno 1908, n. 312, e del 24 luglio 1908, n. 438.

L'ordine sistematico del commento ci porta prima a far cenno di quest'ultima sulle guarentigie e disciplina della magistratura, salvo a parlare delle altre due più avanti ed a luogo più opportuno (§ 779).

Il Ministro proponente pensava, dunque<sup>(1)</sup>, come la prima ed urgentissima riforma dovesse essere quella della disciplina giudiziaria, resa sempre più necessaria da scandali che avevano pur troppo in quel torno di tempo turbato il regolare andamento della giustizia. Ed il progetto in discorso — che divenne poi, salvo lievissime modificazioni, la legge ultima succitata — riguardava la *inamovibilità della magistratura*; la *dispensa dall'impiego*; la *incompatibilità di sede*; la *incompatibilità di ufficio*; alcuni *speciali doveri dei magistrati*; le *pene* e i *giudizî disciplinari*.

Ci sia consentito illustrare brevemente alcuni punti prima di riportare integralmente la legge.

Il concetto generale informatore della legge può dirsi essere questo: nessun funzionario dello Stato deve essere più indipendente del giudice, e nessuno più disciplinato.

Ferrea disciplina, quindi, è il primo dovere del magistrato, assoluta indipendenza il suo il primo diritto. Ed in conformità di questo diritto la legge assicura al magistrato oltrechè la *insindacabilità intrinseca* del giudicato, come si vide essere necessario (§ 720), altresì la *inamovibilità* (come la dottrina da tanto tempo si augurava) nella sua più ampia e classica forma disponendo che il magistrato inamovibile non possa essere privato della carica o dello

del 6 dicembre 1865 sull'ordinamento giudiziario; esse sono le seguenti: 8 giugno 1874, n. 1937; 28 novembre 1875, n. 2781; 23 dicembre 1875, n. 2839; 31 marzo 1877, n. 361; 25 gennaio 1888, n. 5174; 8 dicembre 1888, n. 5825; 29 giugno 1882, n. 835; 30 marzo 1890, n. 6702; 8 giugno 1890, n. 6878; 16 giugno 1892, n. 161; 4 giugno 1893, n. 239; 18 luglio 1904, n. 402.

(1) Cfr. Relazione Ministeriale — Leg. XXII, Sess. 1904-1907 — Camera dei deputati — Doc. n. 855. Tornata del 28 nov. 1907.

stipendio, nè sospeso, nè senza il suo consenso posto in disponibilità, e in aspettativa o a riposo o tramutato ad altra sede, tranne che nei casi previsti dalla legge e secondo le forme dalla medesima prescritte. Nè basta ciò: chè la legge risolve la questione dell'inamovibilità nel campo dei gradi e degli organici giudiziari.

A spiegare bene la portata di questa riforma basta ricordare appunto la disposizione dell'articolo statutario che ora commentiamo, ed in forza del quale i *giudici di mandamento* non sarebbero stati inamovibili; e siccome nella dottrina e nella pratica si ritenne per molto tempo che i *pretori* fossero assimilabili ai giudici di mandamento di cui parla lo Statuto, così questi ultimi non erano coperti dalla guarentigia della inamovibilità. La quale assimilazione è un errore perchè grande differenza esiste tra i *pretori* dell'ordinamento italiano, ed i *giudici di mandamento* della Carta albertina, che erano poi i giudici dell'ordinamento giudiziario di Carlo Felice.

Stabilita dunque questa differenza che era stata riconosciuta anche da precedenti relazioni parlamentari, e premesso che la ricordata legge del 14 luglio 1907 sopprime — come vedremo al § 779 — il grado di pretore lasciando sussistere soltanto la funzione che può essere esercitata così da un *aggiunto* giudiziario come da un magistrato che abbia conseguito il grado di giudice, la legge ora in esame estende la guarentigia della inamovibilità anche a questi ultimi dopo un triennio di funzioni nella suddetta qualità di giudice.

Il che era ben degno di essere messo in rilievo anche perchè potrebbe nascere più che legittimo il dubbio se l'estensione, così intesa, della inamovibilità non violi, in qualche modo, lo spirito o la lettera dello Statuto, come già osservammo (§ 770).

La qual cosa parrebbe doversi dunque escludere.

Gli altri motivi su cui si fondano le altre varie disposizioni non meritano un rilievo nè una spiegazione speciale perchè chiari essi appariscono dalla lettura delle disposizioni stesse. Così dicasi pei titoli suaccennati della *dispensa*

dall'impiego, della incompatibilità di sede, di ufficio, di alcuni speciali doveri (quali il troppo giustificato obbligo del segreto d'ufficio), ecc. D'altronde chi desiderasse meglio conoscerli può ricorrere alla surriferita relazione ministeriale e a quella Fortis (presidente e relatore della Commissione che il disegno studiò) sebbene quest'ultima non s'elevi d'un palmo sulla mediocrità in generale delle nostre relazioni parlamentari.

Merita però una parola l'organizzazione dei giudizi e delle pene disciplinari per la grande relazione che v'ha naturalmente tra essi giudizi e pene, e l'indipendenza del giudice; e perchè, a questo proposito, la legge ha apportate innovazioni degne di note. Senza soffermarci su le pene, e richiamando l'attenzione del lettore piuttosto sui giudizi e sulla procedura loro, rileveremo come la legge riconosce (e non poteva a meno) che il diritto della inamovibilità porta, come conseguenza, che la disciplina giudiziaria non debba stare nelle mani Governo, ma impone ch'essa sia affidata alle assemblee dei tribunali.

A questo scopo la legge costituisce i Consigli disciplinari presso ogni Corte d'appello, composti di soli magistrati, e la Suprema Corte disciplinare sedente in Roma di cui fanno parte anche membri estranei alla magistratura (senatori nominati con decreto reale su proposta del Consiglio dei Ministri).

L'azione disciplinare è promossa dal Pubblico Ministero, ma per ordine del Ministro. Colla quale disposizione si è affermato (come testualmente dice la stessa relazione ministeriale, p. 9) « un alto principio di responsabilità ministeriale »: responsabilità che noi abbiamo sempre pensato dovere in un regime parlamentare, legare e Pubblico Ministero e Ministro (§ 780)<sup>(1)</sup>. Così — agendo ora il Pubblico Ministero *jure delegato* — cadono anche molte delle critiche che si potevano rivolgere all'altro sistema che affidava questa gelosa sorveglianza sulla magistratura, al Pubblico Ministero,

(1) Cfr nostra monografia: *Del Pubblico Ministero*, p. 170, 221, 225, 243. Torino, Unione Tip. Ed., 1904.

il quale poteva inoltre agire senz'altro e direttamente, cioè *jure proprio*. Potrà sembrare che la sostanza sia rimasta eguale, ma non ciò non è. Il Pubblico Ministero non ha più, di fronte alla magistratura, quel carattere di superiorità che prima poteva rivestire; egli riferisce, ove occorra, ed obbedisce al Ministro che dell'andamento della magistratura ha pure il diritto di conoscere qualche cosa, se è il capo supremo della magistratura, se deriva le sue alte attribuzioni dalla prerogativa regia, e se deve rispondere davanti al Parlamento delle *formalità* inerenti all'amministrazioni della giustizia (§ 720).

Dopo ciò riportiamo le disposizioni legislative:

TIPOLO I. — *Della inamovibilità e della dispensa dall'impiego.*

Art. 1. — I magistrati che hanno conseguito il grado di giudice e ne hanno esercitato per tre anni le funzioni sono inamovibili.

I magistrati inamovibili non possono essere privati della loro carica e del loro stipendio, nè sospesi, nè senza il loro consenso posti in disponibilità, in aspettativa o a riposo, oppure tramutati in altra sede, tranne che nei casi previsti dalla legge e secondo le forme dalla medesima prescritte.

Art. 2. — Se per infermità o debolezza di mente, giudicata permanente, o per accertata inettitudine un magistrato inamovibile non può adempiere convenientemente ai doveri del proprio ufficio, è dispensato dall'impiego con decreto reale, previa declaratoria conforme della Corte suprema disciplinare di cui al seguente articolo 17, e secondo le norme di procedura che saranno fissate col regolamento.

Se la infermità o debolezza di mente ha carattere temporaneo, il magistrato può essere collocato in aspettativa, con le stesse forme, per un periodo di tempo non superiore a due anni.

TIPOLO II. — *Delle incompatibilità e di taluni doveri dei magistrati.*

Art. 3. — I magistrati dei Tribunali e delle Corti di appello non possono appartenere a corpi giudiziari nella cui circoscrizione i loro parenti fino al secondo grado o i loro affini di primo grado esercitino la professione di procuratore o abitualmente quella di avvocato.

La stessa disposizione è applicabili ai magistrati di Cassazione nel caso che i parenti od affini nei gradi di cui sopra esercitino abitualmente la professione di avvocato o di procuratore nel distretto di Corte di appello dove la Corte di cassazione ha la sede.

La stessa disposizione è applicabile ai pretori nel caso che i parenti od affini nei gradi di cui sopra esercitino abitualmente la professione di avvocato, di procuratore o di mandatario davanti la Pretura.

I magistrati che hanno tra loro vincoli di parentela o affinità fino al terzo grado non possono far parte dello stesso collegio o corpo giudiziario.

Art. 4. — I magistrati inamovibili che si trovino in uno dei casi d'incompatibilità previsti dall'articolo precedente, nonchè quelli che per qualsiasi causa, anche indipendente da loro colpa, non possano, nella sede che occupano, amministrar giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario, sono tramutati anche senza loro consenso, ad altra sede, per decreto reale sentito il parere del Consiglio superiore della magistratura.

Il parere è dato da una sezione speciale del Consiglio superiore eletta dal Consiglio stesso in adunanza plenaria e composta di membri residenti in Roma.

Il parere di detta sezione sarà anche richiesto quando il Governo per i motivi di cui al primo comma, non creda di destinare un giudice o un giudice aggiunto ad una sede alla quale possa avervi diritto per mancanza di altri concorrenti dello stesso grado o categoria ai termini dell'articolo 2 della legge 14 luglio 1907, n. 511. (V. § 779).

Art. 5. — I magistrati non possono accettare incarichi di qualsiasi specie, senza l'assenso dei capi gerarchici.

Non possono assumere le funzioni di arbitro, se non nei casi previsti da leggi o da regolamenti.

Art. 6. — I capi delle Corti non possono assumere alcun incarico fuori della loro residenza, tranne quelli cui fossero chiamati in virtù di leggi o regolamenti.

Art. 7. — I magistrati debbono osservare il segreto su quanto riguarda le loro deliberazioni ed ogni affare da essi trattato.

Art. 8. — È rigorosamente vietato ai magistrati di ricevere informazioni private relativamente per cause pendenti davanti ad essi e di ricorrere ad altri per la compilazione delle sentenze od ordinanze.

È colpa grave per il magistrato quando il suo dovere d'ufficio non lo richieda, l'ingerirsi nell'andamento degli affari giudiziari ed il prestare in essi opera retribuita od esercitarvi influenza con sollecitazioni e raccomandazioni.

Art. 9. — È del pari colpa grave per il magistrato contrarre debiti indecorosi oppure con persone interessate in affari che rientrino o possano rientrare nella sfera della sua competenza.

Art. 10. — I magistrati debbono scrupolosamente astenersi dal ricorrere a raccomandazioni per appoggiare o sollecitare interessi di carriera presso i membri del Governo o presso le persone da cui tali interessi dipendono, ed è loro vietato in ispecial modo di ricorrere per tale scopo a persone appartenenti all'ordine forense.

### TITOLO III. — *Disciplina dei magistrati giudicanti.*

Art. 11. — I magistrati che mancano ai loro doveri o tengano in ufficio o fuori una condotta tale che li renda immeritevoli della fiducia e considerazione di cui devono godere o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario, sono soggetti a provvedimenti disciplinari secondo le disposizioni seguenti:

Art. 12. — I provvedimenti disciplinari sono:

- 1° l'ammonimento;
- 2° la censura;

- 3° la perdita dell'anzianità;
- 4° la perdita del diritto di promozione;
- 5° la rimozione;
- 6° la destituzione.

Art. 13. — L'ammonimento è applicabile in caso di lievi mancanze, dopo aver invitato il magistrato a disculparsene.

Esso viene applicato, per ordine del Ministro o dei capi dei Collegi investiti del diritto di sorveglianza, dal capo del Collegio al quale il magistrato appartiene, e per il personale delle Preture e degli uffici di conciliazione, dal presidente del Tribunale del circondario.

In ogni caso deve compilarsene verbale.

Il magistrato cui fu applicato l'ammonimento può chiedere che sia aperto contro di lui un procedimento disciplinare.

Art. 14. — La censura consiste in un biasimo formale registrato in apposito verbale colla indicazione della mancanza commessa.

La perdita dell'anzianità può estendersi da un mese a due anni.

La perdita del diritto alla promozione può essere revocata dalla medesima autorità che la inflisse dopo almeno cinque anni di lodevole condotta, nel qual caso però si intenderà commutata nella perdita dell'anzianità per tre anni.

Ai suddetti provvedimenti può essere aggiunto il tramutamento.

Il magistrato rimosso o destituito non può essere riammesso in servizio.

Alla destituzione può essere aggiunta con la stessa decisione, la perdita totale o parziale del diritto a conseguire la pensione.

Art. 15. — La giurisdizione disciplinare sui conciliatori, gli uditori, i giudici aggiunti, ed i giudici compete al Consiglio disciplinare costituito presso la Corte d'appello del distretto in cui il magistrato esercita il suo ufficio.

Art. 16. — Il Consiglio disciplinare, di cui nell'articolo precedente, è composto dal primo presidente o di chi ne fa le veci, del presidente di sezione più anziano, dal consigliere più anziano (o dei due consiglieri più anziani in mancanza del presidente di sezione) e dei due consiglieri eletti dall'assemblea generale ai termini del terzo comma dell'articolo 18 della legge 14 luglio 1907, n. 511.

Le funzioni di Pubblico Ministero presso il Consiglio disciplinare sono esercitate dal Procuratore generale presso la Corte d'appello ove il Consiglio è costituito.

Art. 17. — La giurisdizione disciplinare sui magistrati di grado superiore a giudice compete alla Suprema Corte disciplinare costituita secondo le disposizioni degli articoli seguenti.

La giurisdizione di detta Suprema Corte si estende anche ai magistrati di grado inferiore, quando siano imputati di colpe connesse con quelle imputate a magistrati di grado superiore.

La Suprema Corte può, inoltre, su richiesta fatta dal Pubblico Ministero per ordine del Ministro della giustizia, o su istanza del magistrato incolpato, avocare a sè o a rimettere ad altro Consiglio la istruzione o la decisione di un procedimento disciplinare di competenza di un Consiglio giudiziario, quando gravi motivi lo richiedano.

Art. 18. — La Suprema Corte disciplinare siede presso il Ministero di grazia e giustizia ed è composta di sette magistrati e di sei senatori del Regno.

I senatori sono nominati con decreto reale dietro deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della giustizia. Non possono essere nominati i membri del Senato che esercitano l'avvocatura o che facciano o abbiano fatto parte dell'ordine giudiziario

I membri dell'ordine giudiziario nella Suprema Corte disciplinare sono il presidente della Corte di cassazione di Roma e i *sei* magistrati giudicanti superiori di grado, o, in caso di parità di grado, i più anziani che fanno parte del Consiglio superiore della magistratura.

La Suprema Corte è presieduta dal presidente della Corte di cassazione di Roma. Esso è supplito, in caso di mancanza o impedimento, dal più anziano fra i presidenti delle Corti di cassazione del Regno.

I membri della Suprema Corte durano in carica un biennio: i senatori nominati per decreto reale non possono essere rinnovati se non dopo un biennio dalla scadenza.

Art. 19. — La Suprema Corte disciplinare giudica con l'intervento di sette membri, tre senatori e quattro magistrati compreso il presidente.

Tenuto conto degli impedimenti per giustificati motivi e delle eventuali astensione e ricuse, la costituzione del Collegio giudicante vien fatta preferendo quanto ai membri senatori, coloro che da maggior tempo formano parte della Suprema Corte disciplinare, o, a parità di tempo, i più anziani di età; e quanto ai magistrati, coloro che hanno maggior grado o, a parità di grado, maggiore anzianità.

Le funzioni del Pubblico Ministero presso la Suprema Corte disciplinare sono esercitate dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione di Roma.

Art. 20. — L'azione disciplinare è promossa dal Pubblico Ministero per ordine del Ministro della giustizia.

Il presidente del Consiglio disciplinare o della Suprema Corte disciplinare, ricevuta la richiesta del Pubblico Ministero, convoca il rispettivo consesso affinché decida con sua ordinanza se il magistrato contro il quale fu promossa l'azione disciplinare debba essere sospeso dalle sue funzioni e, in tutto, o in parte, dallo stipendio, se occorra una istruzione preventiva o si possa fissare il dibattimento disciplinare.

Nel caso che un'istruzione occorra, si provvede con l'ordinanza medesima alla nomina di un istruttore scelto fra i membri del Collegio.

La ordinanza di cui sopra è presa in Camera di consiglio sulle conclusioni scritte del Pubblico Ministero.

Se l'ordinanza fu emessa da un Consiglio disciplinare e in essa si neghi la sospensione dall'ufficio richiesta dal Pubblico Ministero, questi può ricorrere per tale parte alla Suprema Corte disciplinare che decide definitivamente nelle stesse forme.

Art. 21. — La istruzione occorrente nelle procedure disciplinari è compiuta con il concorso del Pubblico Ministero seguendo le norme stabilite dal Codice di procedura penale per gli atti di istruzione, in quanto siano applicabili.

Devesi, di regola, assumere l'interrogatorio del magistrato incolpato e le discolpe da lui presentate.

Il commissario istruttore può richiedere per gli atti d'istruzione da eseguirsi fuori della sua residenza un magistrato del luogo.

I testi e i periti sono sentiti con giuramento. Si applicano ad essi le

disposizioni degli articoli 210, 214, 215, 216, 217 del Codice penale ed a chi li subornò o tentò di subornarli si applicano le disposizioni degli articoli 218, 219, 220 dello stesso Codice.

Art. 22. — Il commissario istruttore, allorchè ritenga la istruzione completa, comunica gli atti raccolti al Pubblico Ministero per le sue richieste definitive, e rimette, quindi, gli atti stessi e le richieste del Pubblico Ministero al Tribunale disciplinare.

Il Tribunale disciplinare, ricevuti gli atti e le richieste, se ritenga che dalle prove raccolte risultino escluse le colpe imputate, ed il Pubblico Ministero concluda per non farsi luogo a ulteriore procedimento, pronunzia ordinanza conforme. Altrimenti fissa il giorno del dibattimento e decide se i testi e i periti sentiti nell'istruzione o alcuno di essi debbano essere nuovamente assunti nel dibattimento stesso.

Può anche d'ufficio o su richiesta del Pubblico Ministero, ordinare un supplemento d'istruzione.

Art. 23. — L'ordinanza che fissa il dibattimento disciplinare è comunicata al Pubblico Ministero e al magistrato incolpato.

Il dibattimento sarà tenuto in Camera di consiglio.

Il magistrato incolpato potrà farsi assistere da un difensore.

Art. 24. — Nell'udienza un membro del Tribunale disciplinare, nominato dal presidente fra quelli che non hanno preso parte agli atti d'istruzione, fa la relazione della causa.

Nella discussione si osservano le norme dei dibattimenti penali in quanto siano conciliabili con la natura del procedimento e con le disposizioni della presente legge.

Possono essere assunte nuove prove, d'ufficio o a istanza delle parti, prorogando, ove occorra, la udienza.

La decisione deve essere pronunziata immediatamente dopo terminato il dibattimento, e trasmessa con i motivi nel termine di otto giorni al Procuratore generale che ne darà comunicazione al Ministro della giustizia e al magistrato interessato.

Art. 25. — I giudici disciplinari non sono legati ad alcuna regola di legge nell'apprezzare le prove a carico o a difesa del magistrato incolpato e la gravità della colpa. Essi si devono ispirare liberamente, nella loro decisione, all'intimo convincimento sorto nell'animo loro dopo lo svolgimento della procedura e delle prove, ed al dovere di tutelare rigidamente l'onore ed il prestigio dell'ordine giudiziario.

Se non siasi raggiunta una prova sufficiente delle colpe del magistrato, ma risulti che ad ogni modo egli ha perduto nell'opinione pubblica quella stima, fiducia e considerazione che la sua carica esige, il Tribunale disciplinare propone al Ministro della giustizia la sua dispensa dall'impiego.

Art. 26. — Il Tribunale disciplinare allorquando assolve l'incolpato o lo condanna a pena diversa dalla rimozione o destituzione, dichiara revocata la sospensione dall'ufficio o dallo stipendio che sia stata precedentemente disposta e ordina che gli siano restituiti gli arretrati dello stipendio.

Art. 27. — Dalle decisioni pronunziate dai Consigli disciplinari il magistrato incolpato ed il Pubblico Ministero possono appellare alla Suprema Corte disciplinare entro trenta giorni dall'avvenuta pronuncia.

Non vi è, tuttavia, diritto di appello contro le decisioni sui ricorsi di cui all'articolo 13, capoverso ultimo.

L'appello ha effetto sospensivo.

Le decisioni della Suprema Corte disciplinare non sono suscettibili di alcun ricorso o gravame.

È ammesso il rimedio della rievocazione nei casi e nelle forme da attribuirsi con regolamento.

Art. 28. — L'azione disciplinare si esercita indipendentemente da ogni azione civile o penale che proceda dal medesimo fatto, anche pendente il procedimento civile o penale e qualunque ne sia il risultato, salvo le disposizioni seguenti.

Art. 29. — Il magistrato sottoposto a procedimento penale è sospeso di diritto dalle funzioni e dallo stipendio dal giorno in cui sia stato emesso contro di lui il mandato di cattura o di comparizione.

Il Ministro della giustizia può tuttavia concedere al magistrato sospeso o alla sua famiglia un assegno alimentare non eccedente i quattro quinti dello stipendio.

In caso di assoluzione o di non luogo a procedere gli arretrati dello stipendio saranno restituiti detratta la somma percetta per assegno alimentare, salvo che, apertosi il procedimento disciplinare per il medesimo fatto, il Tribunale disciplinare disponga altrimenti.

Art. 30. — Il magistrato condannato alla pena della reclusione per qualsiasi tempo o alla pena della detenzione per un tempo superiore a sei mesi, è destituito di diritto, salvo al Tribunale disciplinare di stabilire se alla destituzione debba essere aggiunta la perdita totale o parziale della pensione.

In caso di condanna diversa il Tribunale disciplinare deve decidere se il magistrato debba essere destituito oppure rimosso o punito con altra pena disciplinare.

Se il magistrato sia stato assolto per insufficienza di indizi o sia stato dichiarato non luogo a procedere a suo carico per remissione di querela o per estinzione della azione penale, dovrà sempre essere aperto a suo carico il procedimento disciplinare.

#### TIPOLO IV. — *Disciplina del Pubblico Ministero.*

Art. 31. — Le disposizioni degli articoli 3, 5, 6, 7, 8, secondo comma, 9, 10, del titolo II della presente legge si estendono ai funzionari del Pubblico Ministero.

Art. 32. — I provvedimenti disciplinari di cui al numeri 2 e 6 dell'articolo 12 sono applicati con decreto reale su proposta del Ministro della giustizia previo parere del Consiglio disciplinare o della Corte Suprema disciplinare a seconda che trattasi di sostituti procuratori del Re o di funzionari di grado superiore.

Il Consiglio disciplinare è costituito del primo presidente, del procuratore generale presso la Corte di appello, del più anziano dei sostituti procuratori generali presso la stessa Corte e del presidente e del procuratore del Re del Tribunale della città ove ha la sede la Corte medesima.

I membri dell'ordine giudiziario che fanno parte della Corte Suprema sono scelti a preferenza fra i membri del Consiglio superiore della magistratura appartenenti al Pubblico Ministero.

La sospensione dall'ufficio o dallo stipendio, quando non ha luogo di

diritto, è ordinata con decreto ministeriale o, quando trattasi di procuratori generali, con decreto reale su proposta del Ministro della giustizia.

Art. 33. — Le disposizioni di procedura stabilite nel titolo terzo per i giudizi contro i magistrati giudicanti saranno anche osservate, per quanto sia possibile, dinanzi il Consiglio disciplinare e la Corte Suprema disciplinare quando siano chiamati a dar parere nei casi di cui nell'articolo precedente.

Art. 34. — La dispensa dal servizio dei magistrati amovibili e dei funzionari del Pubblico Ministero è ordinata con decreto reale su proposta del Ministro della giustizia, sentito il parere di una Commissione, secondo le norme che saranno dettate nel regolamento.

Art. 35. — I procuratori generali presso le Corti di appello possono essere collocati a disposizione del Ministro della giustizia, quando ciò sia richiesto da bisogni del servizio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e per un termine non eccedente i sei mesi.

Quando nel termine per cui furono collocati a disposizione non sono stati richiamati alle loro funzioni, essi sono collocati in aspettativa per motivi di servizio per un termine non eccedente due anni.

Se non vengono richiamati alle loro funzioni neppure nel termine della aspettativa, essi sono dispensati dal servizio ed ammessi a far valere il loro diritto a pensione a norma di legge.

Art. 36. — Durante la disposizione e l'aspettativa per motivi di servizio, i procuratori generali sono collocati fuori ruolo, ed è loro concesso sul fondo disponibile in bilancio per vacanze di posti un assegno che è uguale allo stipendio durante la disposizione, e non maggiore di due terzi, nè minore della metà durante l'aspettativa.

Al termine della disposizione o dell'aspettativa hanno diritto di ricuperare il posto che avevano nella graduatoria dell'anzianità.

Il tempo passato a disposizione o in aspettativa per motivi di servizio è valutato per intero agli effetti dello pensione di riposo.

I procuratori generali posti a disposizione o in aspettativa per motivi di servizio non possono eccedere fra tutti, nello stesso tempo, il numero di quattro.

#### *Disposizioni transitorie.*

Art. 37. — La disposizione dell'articolo 3 non è applicabile ai magistrati i quali si trovano nelle condizioni previste in detto articolo, all'epoca della pubblicazione della presente legge finchè conservino lo stesso grado e la stessa residenza, salva l'applicazione dell'articolo 4 quando risulti che le condizioni medesime rendono effettivamente incompatibile il magistrato nella sede che occupa.

Art. 38. — Entro l'anno dalla pubblicazione della presente legge potranno essere dispensati dall'impiego per decreto reale, previo parere della Corte Suprema disciplinare, quei magistrati dei quali consti che abbiano perduta nell'opinione pubblica la fiducia, stima o considerazione che la loro carica esige, quand'anche siano stati sottoposti prima della presente legge a procedimento disciplinare e siano stati assolti od abbiano espiata la pena <sup>(1)</sup>.

(1) Al § 773 richiamiamo, in nota, i principali Decreti regi relativi all'esecuzione della presente legge.

## Art. 70.

**I magistrati, tribunali e giudici attualmente esistenti, sono conservati. Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge.**

### SOMMARIO:

#### \* L'ordinamento giudiziario.

\* § 776. Analisi della formula e del contenuto dell'articolo 70, quale lo volle redatto il costituente piemontese. — \* § 777. Organizzazione giudiziaria del Regno Sardo all'epoca della proclamazione dello Statuto. — \* 778. I Tribunali del contenzioso amministrativo. — La legge del 20 marzo 1865, n. 2248 ed ancora la legge 31 marzo 1877, n. 3761. — \* § 779. Organizzazione vigente e carriera giudiziaria in base ai decreti legislativi del 6 dicembre 1865 e del 1° dicembre 1889, ed alle leggi 14 luglio 1907, n. 511, e 28 giugno 1908, n. 312. — \* § 780. Costituzione ed attribuzioni del Pubblico Ministero.

#### \* Il giuri.

\* § 781. Origini storiche e sviluppo del giuri in Inghilterra ed altri Stati. — Il giuri e il costituente piemontese. — \* § 782. Condizioni per essere giurato. — \* § 783. Se e come il giuri possa rispondere alle condizioni giuridiche e politiche di un reggimento libero. — Argomentazioni in favore. — \* § 784. Argomenti in contrario. — \* § 785. Conclusioni nostre in merito al giuri.

#### \* L'ordinamento giudiziario.

\* § 776. — Nessuna menzione di quest'articolo si rinviene nei verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8); ma esso evidentemente deriva dell'articolo 59 della Carta francese del 1814, divenuto poscia l'articolo 50 della Costituzione del 1830 e concepito nei termini che seguono:

Les Cours et Tribunaux ordinaires actuellement existants, sont maintenus. Il n'y sera rien changé qu'en vertu d'une loi.

Una preliminare osservazione potrebbe farsi a carico del costituente piemontese, per aver esso adoperato nell'articolo 70 le due espressioni « magistrati » e « giudici » che a prima vista sembrano sinonimi. L'assunto però si chiarisce infondato, quando si osservi che nel testo francese del nostro Statuto (§ 10) parlasi invece di « cours » e di « juges » facendo così emergere, che l'espressione « magistrati » in quest'articolo è presa a designare certi corpi giudiziarii e non i membri di essi, dappoichè, infatti, a quel tempo in Piemonte si chiamavano Magistrato di Cassazione e Magistrato d'Appello, ciò che oggi noi chiamiamo Corti di giustizia.

Sostanzialmente, l'articolo contiene due distinte disposizioni.

La prima, d'indole transitoria, fu intesa a mantenere in vita e nel loro pieno valore giuridico tutte le magistrature esistenti al 4 marzo 1848; chè, per fermo, la concessione dello Statuto non avrebbe potuto importare un arresto improvviso dell'amministrazione della giustizia. Si può obiettare che non era indispensabile fare di ciò una dichiarazione esplicita; essendo naturale che tutte le precedenti leggi e istituzioni non incompatibili con lo Statuto continuavano a sussistere anche dopo la promulgazione di quest'ultimo, insino a che non fossero stati modificati nei nuovi modi costituzionali. D'altra parte l'articolo 81 dello Statuto stesso, abrogando le leggi contrarie al nuovo regime libero e mantenendo perciò in vigore tutte quelle che col detto regime non fossero incompatibili, già sarebbe bastato a conservare le magistrature esistenti, senza bisogno di farne dichiarazione esplicita. Ma è da tener presente che la Carta francese del 1814 e poi la Costituzione francese del 1830, venivano alla luce dopo essere stato violentemente rovesciato il precedente regime; per la qual cosa parve ad entrambe opportunissimo d'attestare con la più grande solennità il proprio rispetto alle Corti e ai Tribunali ch'esse ereditavano, per non turbare od offendere il sentimento di rispetto e d'ossequio, dovuto da qualsivoglia Governo alle tutelatrici istituzioni giudiziarie. Ciò per fermo

non si appalesava del pari necessario nel Piemonte, dove era lo stesso regime anteriore che trasformavasi per propria iniziativa in regime libero; tuttavolta la disposizione imitata dalla Francia non mancò d'un certo valore morale, come un omaggio di più reso alla continuità dell'ordine giuridico. Inoltre, per la sua stessa colleganza con la seconda parte dello stesso articolo, questa disposizione significò che il Re di Sardegna, mentre coll'articolo 83 dello Statuto riserbavasi la potestà di fare da solo varie leggi importantissime, si spogliava senza riserva, e fin da quel primo istante, della potestà di arrecare qualsiasi mutazione nell'ordinamento della giustizia. Le Corti, i Tribunali i giudici istituiti dalla monarchia assoluta, ricevevano sicurtà di non essere tocchi se non dal futuro Parlamento.

La seconda parte di quest'articolo poi determina che le variazioni nell'ordinamento giudiziario non sono di competenza dell'Esecutivo, non possono farsi per decreti o regolamenti regi, ma sono di esclusiva competenza del Parlamento, debbono farsi esclusivamente in forza di una legge. Il che si aggiunge a mostrare quale sia il vero senso da darsi alla dichiarazione dell'articolo 68, che la giustizia « emana » dal Re, e come sia inesatto il negare al Giudiziario la qualità di potere dello Stato, secondo accennammo già (§§ 743, 744). È anzi da raffrontare a questo proposito la dizione delle due Costituzioni francesi, testè riferite, e quella dello Statuto nostro. Là si parla solo di « Corti e Tribunali », qui si parla anche di « giudici »: laonde nello Statuto nostro è di gran lunga più perspicuo il pensiero che non solamente il numero, i gradi, le circoscrizioni, le residenze e le competenze delle magistrature, ma anche tutto ciò che attiene alla posizione personale dei magistrati, sfugge alle determinazioni dell'Esecutivo per essere materia riserbata gelosamente alle norme e alle forme della legge. Disposizione pregevolissima, quale garantisce di stabilità e di regolarità nell'ordinamento giudiziario: e tanto più considerevole ed imperativa, in quanto non suona solo come un'attribuzione di competenza al Parlamento (chè l'emanazione delle norme è competenza natu-

rale di quest'ultimo): ma suona piuttosto come severo divieto all'Esecutivo d'ingerirsi per alcuna ragione in queste delicate materie. Perciocchè, sotto il pretesto di particolari bisogni o urgenze dello Stato l'Esecutivo potrebbe facilmente lasciarsi prendere alla tentazione di modificare la compagine giudiziaria, allo scopo di predisporvi una magistratura compiacente ai suoi fini faziosi o tirannici. Laonde i decreti di stato d'assedio furono offesa e violazione evidente anche a quest'altro articolo statutario, avendo derogato per volontà dell'Esecutivo, alle leggi organiche dell'amministrazione della giustizia (§ 113). Non lo furono d'altra parte i decreti legislativi del 1859 e del 1865 dei quali parlammo sotto il precedente articolo e ripareremo nei prossimi paragrafi, dappoichè essi vennero emanati per delegazione espressa ed esplicita del Parlamento (§§ 772, 773).

\* § 777. — Premettiamo che, a guarentigia della buona amministrazione della giustizia ed a tutela dei diritti del singolo cittadino, le magistrature sono organizzate in numero vario a seconda del territorio e delle materie, e con varie istanze procedurali; le quali ultime si fondano nel concetto che la sentenza del competente giudice, per le imperfezioni della umana natura, può talvolta non risultare conforme al vero contenuto del diritto obiettivo, onde è necessario consentire a chi se ne reputi leso, di appellarsi ad una magistratura più elevata ed infine di ricorrere anche ad una magistratura suprema di cassazione, per la opportuna riforma della sentenza pronunciata dai primi giudici.

Ciò premesso, ecco in qual modo si trovava organizzata la giustizia civile e penale nel Regno Sardo al giorno della promulgazione dello Statuto. In primo grado si avevano i *Giudici di Mandamento* per le materie di minima importanza e i *Tribunali di Prefettura*, cioè i Tribunali residenti in ogni circoscrizione di prefettura, per le materie più gravi. Si avevano poscia cinque Corti d'Appello, che dall'epoca di Emanuele Filiberto sino al 4 maggio 1848

portarono il nome di « Senati » e da quel giorno assunsero l'appellativo di *Magistrati d'Appello* (§ 81). In cima alla scala giudiziaria e con l'ufficio di mantenere l'unità del diritto, era infine il *Magistrato di Cassazione*, istituito con l'Editto 30 ottobre 1847. Per la giustizia militare esistevano poi Tribunali appositi; ed eravi anche un apposito fòro ecclesiastico, abolito nel 1850 (§ 36).

A quest'ordinamento una sola mutazione fu apportata come conseguenza della proclamata libertà politica, ossia l'istituzione del giurì nei Magistrati d'Appello per conoscere dei reati di stampa, in forza dell'Editto sulla stampa del 26 marzo 1848 (§ 304).

Ma undici anni dopo, e quando già il Piemonte erasi unito alla Lombardia e avviavasi all'unione con le altre provincie italice, intervenne il decreto legislativo del 13 novembre 1859, n. 3781, che riordinò l'amministrazione della giustizia. Rimasero i Giudici di mandamento, ma nelle città maggiori ebbero accanto appositi Giudici di polizia. Rimasero i Tribunali, ma si chiamarono « di circondario ». Le Corti di Appello divennero sei. La Corte di Cassazione ebbe sua sede in Milano. Ed estendendosi il giudizio per giurati dai soli reati di stampa a tutti i maggiori processi, in ogni distretto di Corte d'Appello si istituiva una *Corte d'Assise*.

\* § 778. — Non era però riconosciuto in quel tempo, come del resto non è pienamente ancor oggi presso di noi riconosciuto il principio della unità della giustizia, (§ 764), secondo il quale tutto ciò che è funzione giudiziaria, ossia dichiarazione del diritto in via di controllo sulle azioni singole, si appartiene ad un organismo unico; il quale costituisce un tutto in sè, quantunque ripartito in più corpi a seconda delle materie e del territorio. Quindi esistevano molti collegi giudicanti, che non erano parte del Giudiziario; e fra tutti importantissimi i Tribunali del *Contenzioso amministrativo*.

Era questa una schietta istituzione della Francia; dove la divisione dei poteri, intesa meccanicamente sulle tracce di Montesquieu, guidava al fallace concetto che il Potere

Giudiziario non dovesse immischiarsi delle controversie giuridiche in cui fosse parte interessata il Potere Esecutivo, cioè la pubblica amministrazione. E però, conservandosi in regime costituzionale un ordinamento degno solo dell'*ancien régime* (quando la giustizia « emanava » realmente dal Re, ossia dall'Esecutivo), siffatte controversie costituivano un campo divietato ai giudizî ordinari e riserbato alla cognizione di giudici speciali. Nè speciali soltanto per la materia, bensì per la loro intima connessione con l'amministrazione pubblica, essendo composti di giudici tratti dal seno dell'Esecutivo e non indipendenti da quest'ultimo, e rivestiti ad un tempo di funzioni amministrative e di funzioni giudiziarie, in guisa da essere ispirati a sensi di gelosa parzialità pei veri o presunti interessi della cosa pubblica. Il Governo, insomma, contro il più elementare criterio che deve presiedere ai giudizi, si avvisava d'essere a un tempo giudice e parte; dopo avere operato esorbitando dai limiti di legge a danno del privato, avocava a sè stesso, con forme quasi giudiziarie, ma senza le sostanziali garanzie giudiziarie, la potestà di giudicare sull'applicazione ch'esso medesimo avea fatto delle leggi. Cosicchè in tanto piegavasi a sopportare un giudice, in quanto il giudice era costituito in guisa da assicurarlo di averne facilmente ragione.

Quest'istituto non era ignoto all'Inghilterra; senonchè l'Inghilterra lo ebbe al tempo dei Tudor e degli Stuardi, quando la libertà lottava per affermarsi contro i supremi sforzi del potere personale dei principi, e il regime costituzionale era in culla. Successivamente pel corroborarsi del regime costituzionale, questo privilegio di fòro per l'amministrazione pubblica sparì affatto presso i popoli anglosassoni; ai quali, per testimonianza del Tocqueville, è oggi estremamente difficile di farlo nonchè approvare, comprendere. E a somiglianza dell'Inghilterra lo repudiò il Belgio e ne rese impossibile il ritorno, quando nella sua Costituzione del 1831 scrisse all'articolo 107:

*Les Cours et Tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.*

Ma esso fioriva in Francia; e così rigoglioso, che la Carta del 1814 e la Costituzione del 1830 non stimarono nemmeno di doverne far cenno, tanto pareva naturale che si mantenesse. Quindi anche in Piemonte, ove già il Contenzioso amministrativo esisteva, ed anzi era stato riordinato non più tardi dell'ottobre 1847, lo Statuto non ne fe' cenno se non per conservarlo con la generica affermazione che si legge in principio di quest'articolo 70. Continuò per conseguenza il sistema della duplicità della giustizia. Se facevasi controversia di diritti fra privato e privato, era competente a conoscerne il giudice ordinario; se degli stessi diritti si faceva quistione fra privati ed amministrazione pubblica, erano competenti i Tribunali di quest'ultima. I quali si distinguevano in ordinarii e speciali. Ordinarii, in primo grado i Consigli d'Intendenza, detti più tardi Consigli di Governo e da ultimo Consigli di Prefettura; in secondo ed ultimo grado, la Camera dei conti per le materie finanziarie ed il Consiglio di Stato per tutte le altre. Speciali poi erano molti e diversi a seconda delle materie, nè qui giova farne l'elenco. A complemento poi del criticabile istituto, la risoluzione dei conflitti di attribuzione che potevano sorgere fra i Tribunali del Contenzioso amministrativo e quelli del Contenzioso ordinario, era riserbata al Governo, provvedendosi di caso in caso con decreto regio, su proposta del Ministro dell'interno, previo parere del Consiglio di Stato. Cosicchè, dopo essersi ristretto il Giudiziario contrariamente all'essenza sua di tutore d'ogni diritto contro chiunque violi la legge, l'Esecutivo era anche eretto a giudice della competenza dello stesso Potere Giudiziario!

Occorsero molti anni prima che nel nostro paese divenisse chiara ai legislatori l'enormità di questo sistema incompatibile affatto con gli ordini liberi; ma finalmente il Contenzioso amministrativo venne abolito, e i Consigli di Prefettura in primo grado, il Consiglio di Stato in secondo grado, cessarono di essere normalmente giudici degli altrui *diritti*, allorquando era interessata nella controversia l'amministrazione pubblica.

Ecco, infatti, i primi articoli dell' apposita legge, che è quella 20 marzo 1865, n. 2248, all. 2:

Art. 1. — I Tribunali *speciali* attualmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, tanto in materia *civile* quanto in materia *penale*, sono aboliti; e le controversie ad essi attribuite dalle diverse leggi in vigore, saranno d'ora in poi devolute alla *giurisdizione ordinaria*, od all'*autorità amministrativa*, secondo le norme dichiarate dalla presente legge.

Art. 2. — Sono devolute alla *giurisdizione ordinaria* tutte le cause per *contravvenzioni* e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un *diritto civile o politico*, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorchè siano emanati provvedimenti del Potere Esecutivo o dell'*autorità amministrativa*.

Art. 3. — Gli affari non compresi nell'articolo precedente saranno attribuiti alle *autorità amministrative*, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei Consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti.

Contro tali decreti che saranno scritti in calce del parere egualmente motivato, è ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative.

Art. 4. — Quando la contestazione cade sopra un *diritto* che si pretende leso da un atto dell'*autorità amministrativa*, i Tribunali si limiteranno a conoscere degli *effetti* dell'atto stesso *in relazione all'oggetto dedotto in giudizio*.

L'atto amministrativo non potrà essere rinvocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti *autorità amministrative*, le quali *si conformeranno* al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda *il caso deciso*.

Art. 5. — In questo come in ogni altro caso, le autorità giudiziarie applicheranno gli *atti amministrativi* ed i *regolamenti generali e locali*, *in quanto sieno conformi alle leggi*.

Art. 12. — Con la presente legge non viene fatta innovazione nè alla giurisdizione della *Corte dei conti* e del *Consiglio di Stato* in materia di contabilità e di pensioni, nè alle attribuzioni contenziose di *altri corpi o collegi* derivanti da leggi speciali, e diverse da quelle fin qui esercitate dai giudici ordinarii del contenzioso amministrativo.

La legge medesima regolò altrimenti anche la materia dei conflitti fra i Tribunali ordinarii e le autorità amministrative e le giurisdizioni particolari, le quali ancora rimasero in buon numero dopo l'abolizione dei Tribunali del Contenzioso amministrativo. Essa tolse la risoluzione di tali conflitti al decreto regio, cioè all'amministrazione attiva, e la confidò al Consiglio di Stato, il quale doveva deciderne non più con pareri, ma in via giurisdizionale, con vere e proprie decisioni. Neanche questo sistema però potea

riscuotere incondizionato plauso, come quello che negava ancora, benchè meno crudamente, l'autonomia del Potere Giudiziario; si giunse pertanto, non senza molti sforzi, alla legge 31 marzo 1877, n. 3761, che attribuì la risoluzione dei conflitti alle sezioni della Cassazione, istituite in Roma, (§§ 374, 764) e in tal guisa, liberato affatto il Giudiziario dalla sua dipendenza verso l'Esecutivo, esso trovasi finalmente costituito, come la sua essenza richiede, a giudice definitivo della sua stessa competenza.

\* § 779. — Presentemente, a termini del decreto legislativo del 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'ordinamento del Potere Giudiziario e delle leggi che lo hanno in seguito emendato, la giustizia nel nostro paese è amministrata dai conciliatori, dai pretori, dai Tribunali, dalle Corti d'Appello, dalle Corti d'Assise e finalmente dalla Corte di Cassazione. La giurisdizione pei reati militari e marittimi è regolata dalle leggi speciali.

In ogni Comune si ha un *Conciliatore*, ma in quelli divisi in più mandamenti vi è un conciliatore per ogni mandamento: e accanto a ciascuno è generalmente un vice-Conciliatore. I conciliatori e vice-conciliatori sono nominati, sospesi, dispensati o revocati con decreto del Primo Presidente della Corte d'Appello del distretto, su proposta del Procuratore Generale. Durano in ufficio tre anni, ma possono venir sempre riconfermati (legge 16 giugno 1892, n. 261). Il conciliatore non ha competenza penale, ma solamente civile, e sino al valore di lire 100. Ha inoltre l'attribuzione di comporre le controversie di qualunque specie e valore quando ne sia richiesto dalle parti, salvo poche eccezioni determinate dalle leggi. Infine è chiamato a supplire in casi urgenti il pretore per dare provvedimenti temporanei, per convocare e presiedere Consigli di famiglia e di tutela, per ricevere atti di notorietà: ed ha altri compiti della stessa modesta importanza in virtù di leggi speciali. Il numero dei conciliatori in Italia è di poco superiore a quello dei Comuni, e si può calcolare a circa 9000, con circa 6000 vice-conciliatori.

In ogni mandamento havvi un *Pretore*, e nelle città con popolazione di almeno 40,000 abitanti, sono istituite « preture urbane » esclusivamente pei giudizi penali. I pretori sono coadiuvati da vice-pretori. Essi sono giudici in materia civile, commerciale e penale; sono inoltre ufficiali di polizia giudiziaria, ed esercitano la giurisdizione volontaria e le altre attribuzioni loro deferite dalle leggi. La loro competenza nel Contenzioso civile è di appello o è di primo grado: in appello giudicano delle sentenze dei conciliatori; in primo grado conoscono di tutte le azioni civili e commerciali di valore fra le 100 e le 1500 lire, salve alcune eccezioni. In materia penale essi giudicano di tutte le contravvenzioni previste nel Codice penale — di quelle previste in leggi speciali, semprechè importino una pena restrittiva della libertà personale non superiore al massimo di due anni od una pena pecuniaria non superiore al massimo di lire 2000 — dei delitti punibili con la reclusione o detenzione non superiore al massimo di tre mesi, o col confino non superiore al massimo di un anno, o con la multa non superiore a lire 1000.

Come ufficiali di polizia giudiziaria compiono gli atti di istruttoria penale che la legge attribuisce alla loro competenza, e quelli che vengono delegati loro dalle autorità superiori. Finalmente le loro funzioni di giurisdizione volontaria sono determinate dai codici; e molte leggi conferiscono ad essi altresì svariati compiti di carattere amministrativo.

Il numero delle preture è presentemente di 1549.

I Tribunali, che dapprima si chiamavano « civili e correzionali » e dopo il regio decreto 1° dicembre 1889 si chiamano « civili e penali », sono in numero di 162, corrispondendo generalmente la loro circoscrizione a quella dei circondarii. In essi la giustizia non vedesi più amministrata dal magistrato singolo, come nei due gradi inferiori, ma da un Collegio: il quale è composto di un Presidente e di due giudici. Aboliti con la legge 20 gennaio 1888, n. 5174, i Tribunali di commercio, anche la giurisdizione commerciale trovasi devoluta ai Tribunali civili e penali; e questi ora

hanno le seguenti attribuzioni. In materia civile e commerciale, giudicano in prima istanza di tutte le cause che non sono di competenza dei pretori e dei conciliatori; in seconda istanza su tutti gli appelli che le leggi consentono dalle sentenze dei pretori. In materia penale, giudicano in prima istanza di tutti i reati la cui cognizione non appartiene ai pretori nè alle Corti di assise; in seconda istanza, sugli appelli dalle sentenze dei pretori.

La giurisdizione in seconda istanza sui Tribunali civili e penali, è esercitata dalle *Corti di appello*. Esse sono in numero di venti, divise in ventiquattro sedi: in ciascuna sede funzionano almeno due sezioni, l'una per gli oggetti civili e l'altra pei penali, giudicando, nei primi, col numero di cinque votanti, nell'altro col numero di quattro affinché la parità vada sempre a beneficio dell'imputato. Vi è presso ognuna anche una Sezione d'accusa, giudicante con tre membri.

La *Corte d'assise* già prima composta d'un consigliere d'appello, del Presidente del Tribunale che la presiedeva e di due giudici del Tribunale, è ora — in forza della legge 14 luglio 1907, num. 511, articolo 10, che riferiremo più avanti — composta del solo Presidente e del Giurì. Ogni distretto di Corte d'appello comprende uno o più circoli di Corte d'assise, ma con decreto reale può essere ordinata la formazione di due o più Assise in un medesimo Circolo, anche in comune diverso dal capoluogo di quest'ultimo. Le convocazioni ordinarie sono bimestrali, ma possono esservi anche convocazioni straordinarie, ordinate dal Primo Presidente della Corte d'appello. La competenza della Corte d'assise comprende: i delitti contro la sicurezza dello Stato e quelli di istigazione o provocazione a commetterli, ancorchè avvenuti col mezzo della stampa e salvo l'avocazione all'Alta Corte di Giustizia (§ 363) — dei reati elettorali più gravi, sia nel campo delle elezioni politiche (§ 414) che in quello delle elezioni amministrative — dei delitti contro le libertà politiche, previsti dall'articolo 139 del Codice penale — dei delitti previsti negli articoli 14-16 e 18-24

dell'Editto sulla stampa — degli abusi dei ministri dei culti a senso degli articoli 182-183 del Codice penale — finalmente di ogni altro delitto per il quale la legge stabilisce una pena restrittiva della libertà personale non inferiore al minimo di cinque anni, o superiore al massimo di dieci anni, e dei casi più gravi di bancarotta fraudolenta. Ma nei giudizi in contumacia dell'imputato la Corte d'assise funziona senza l'intervento del Giurì, qualunque sia il titolo dell'imputazione — salvo a rifare il processo con l'intervento del Giurì, ove il condannato si presenti o cada in potere della giustizia. La competenza della Corte d'assise è poi sempre esclusiva, cioè le sue sentenze non sono suscettibili d'appello, ma solo di ricorso in Cassazione.

Ragioni politiche hanno fatto anche conservare in Italia cinque Corti di Cassazione, a Torino, Firenze, Roma, Napoli e Palermo. Tuttavia le Cassazioni regionali hanno semplicemente attribuzioni civili, mentre quella di Roma ha giurisdizione, oltrechè civile come le altre, esclusiva sulle seguenti materie: sul regolamento della competenza e la risoluzione dai conflitti fra Autorità giudiziarie dipendenti da diversi Corti di cassazione, fra Tribunali ordinari e Tribunali speciali, fra l'Autorità amministrativa e quella giudiziaria — sui ricorsi di nullità per incompetenza od eccesso di potere dalle sentenze di qualsiasi giurisdizione speciale ed in forza della più volte citata legge 31 marzo 1877, n. 3771 (§§ 374, 664, 778) — su tutti i ricorsi in materia penale — su tutti i ricorsi in materia d'elezioni politiche o amministrative — su tutti i ricorsi contro le sentenze fra privati e pubblica amministrazione per violazione o falsa applicazione delle leggi sulle imposte e tasse dello Stato e sulla soppressione degli Enti religiosi e conversione e liquidazione dell'asse ecclesiastico, e sulle contravvenzioni alle leggi medesime — sull'azione civile promossa contro Collegi e funzionari giudiziari a termini degli articoli 783-786 del Codice di procedura civile. Le sezioni civili delle Corti supreme regionali, e le sezioni singole (civili e penali) della Corte Suprema di Roma, giudicano con l'in-

tervento di 7 membri, le sezioni unite della Cassazione Romana giudicano con l'intervento di almeno 15 membri <sup>(1)</sup>.

In conseguenza di tale ordinamento e di quanto dispone la nuova legge del 14 luglio 1907, n. 511, abbiamo ora così distinti i funzionari della magistratura giudicante coi relativi stipendi, e coll'indicazione della maggior spesa sul bilancio degli anni antecedenti.

Funzionari	Numero per grado	Categorie	Numero per categorie	Stipendio individuale per categorie	Somma degli stipendi per categorie	Somma degli stipendi per gradi	
Giudici aggiunti . . . .	1,000	2	350	2,000	700,000	2,650,000	
			650	3,000	1,950,000		
Giudici e sostituti procuratori del Re	1,960	2	1,000	4,000	4,000,000	8,800,000	
			960	5,000	4,800,000		
Consiglieri di Corte d'appello, presidenti di tribunale, procuratori del Re e sostituti procuratori generali di Corte d'appello	880	3	310	6,000	1,860,000	6,110,000	
			2	310	7,000		2,170,000
			1	260	8,000		2,080,000
Presidenti di sezione di Corte d'appello, consiglieri di Corte di cassazione e sostituti procuratori generale di Corte di cassazione	142	Unica	—	10,000	1,420,000	1,420,000	
Primi, presidenti procuratori generali di Corte d'appello, presidenti di sezione e avvocato generale di Corte di cassazione	44	Unica	Unica	12,000	528,000	528,000	
Primi presidenti e procuratori generali di Corte di cassazione	10	Unica	Unica	15,000	150,000	150,000	

La spesa attuale è di . . . L. 19,658,000  
16,935,000

Aumento . . . L. 2,723,000

<sup>(1)</sup> Richiamiamo a questo punto la legge 2 luglio 1905, n. 296, recante modificazione all'articolo 8 della legge 6 dicembre 1888, n. 5825, così concepita nel suo articolo unico: « Per le decisioni a sezioni unite presso la

Abbiamo ora, dunque, quasi quattromila giudici; numero veramente enorme, se si pensa alle difficoltà di reclutare il personale adatto, alla necessità di retribuirlo come conviene, alla necessità di eliminare più che sia possibile i pericoli dei frequenti traslochi di sede e delle promozioni ai gradi superiori. L'Inghilterra propriamente detta, con una popolazione superiore a quella del Regno d'Italia e con un movimento d'affari di gran lunga più notevole, ha un numero di magistrati infinitamente inferiore. Il che si spiega, come già dicemmo (§ 768), principalmente con l'aver istituito il giudice unico nelle Corti di Contea corrispondenti ai nostri Tribunali civili e penali, cui, presto o tardi, una simile riforma sarà, crediamo, anche da noi applicata.

Del che potrebbe essere un indizio — come è certo che costituisce un esperimento — la riforma apportata dalla più volte menzionata legge del 14 luglio 1907 a proposito dell'abolizione dei due giudici *a latere* nelle Corti d'assise.

Questa legge che si può dire il portato di lunghi tentativi e di precedenti studi (§§ 773 a 775), già progettata con criteri più vasti dall'ex ministro Gallo, fu poi ridotta dal suo successore (l'on. Orlando) a più modeste proporzioni, stralciando dal primitivo progetto quello che era più urgente e nello stesso tempo meno grave. Così che questa legge costituisce come il prodromo di un largo e, se si vuole, radicale rinnovamento delle istituzioni giudiziarie, ma fatto con ponderazione e quasi *provando e riprovando*, secondo il motto dell'antica scuola.

La principale riforma della legge consiste nell'unificazione del grado di pretore con quello di giudice di Tribunale. Con che si soddisfa ad un antico voto di precedenti progetti, si semplifica la carriera, e si rende più facile l'assegnazione delle funzioni secondo le varie attitudini ed inclinazioni individuali, si rialza il prestigio di una magistratura popolare così specialmente importante quale è la Pretura.

Corte medesima (la Cassazione di Roma), quando si tratti di causa penale si uniscono le due sezioni penali, e quando si tratti di cause civile si uniscono alla sezione civile i consiglieri addetti alla sezione penale ».

Per detti motivi l'innovazione ha avuto nelle Camere e nel paese lodi incondizionate.

Altra innovazione degna di nota è poi la soppressione dei giudici assessori in Corti d'assise. Al qual proposito le opinioni furono e sono tuttora divise, nè mancarono di farsi sentire contrarie nei due rami del Parlamento<sup>(1)</sup>.

Prevalse però l'idea che l'istituzione degli assessori, almeno com'è oggi, funziona male, e la si può considerare come un inutile ingombro, o per essere chiamati troppo raramente a compiere l'opera loro, o per essere sempre e troppo ossequenti all'autorità del presidente.

La questione è molto più grave di quel che possa sembrare a prima vista; e per conto nostro diciamo che la riforma non ha affatto i nostri suffragi. Se la Corte d'assise, così com'era non funzionava sempre bene (e quale istituzione è perfetta?) non era questa una buona ragione per lasciare solo il Presidente, contro cui si scatenano le parti quando le cose non volgono secondo le loro viste. Così di fatti è avvenuto, dopo la riforma, negli ultimi processi di Assise, e speriamo che il triste andazzo dei difensori e delle parti cessi presto per la serietà di tutti e per la retta amministrazione della giustizia. Comunque, l'innovazione può essere, se non altro, una prova.

Ciò premesso, e non richiedendo le altre disposizioni della legge schiarimenti, riportiamo senz'altro le modificazioni recenti e nella loro integrità, datane l'importanza costituzionale, come dicea il Ministro proponente.

#### TITOLO I. — *Disposizioni organiche.*

1. I gradi, gli stipendi, le relative categorie e il numero dei magistrati sono determinati dalla tabella A<sup>(2)</sup>, annessa alla presente legge.

Con decreto reale verrà pubblicata la tabella del numero dei funzionari, che, con l'attuazione della presente legge, dovranno esser addetti alle Corti, ai Tribunali, agli uffici del Pubblico Ministero e alle Preture del Regno.

(1) Atti parlamentari - Camera dei deputati. Leg. XXII. 1<sup>a</sup> Sessione. Discussioni. Tornata del 15 giugno 1907.

Atti parlamentari - Senato del Regno. Tornata del 5 luglio detto.

(2) È la tabella vista più sopra.

2. I giudici aggiunti e i giudici possono esser destinati così a far parte dei Tribunali, come a esercitare le funzioni di pretore, salvo il disposto dell'articolo 16.

Nella destinazione delle sede dee preferirsi il magistrato che appartiene al grado superiore, e, fra più magistrati appartenenti allo stesso grado, quello che appartiene alla categoria superiore, salvo il disposto dell'articolo 29.

I giudici di prima categoria non possono esser destinati a esercitare le funzioni di pretore in sede diverse da quelle dei Tribunali se non col loro consenso.

3. La tabella di distribuzione dei funzionari, di cui al capoverso dell'articolo 1, sarà formata in modo che restino disponibili per il servizio delle Preture non meno di 1500 tra giudici aggiunti e giudici: e tale disponibilità di personale non potrà esser in alcuna guisa diminuita per via di applicazioni, anche temporanee, o incarichi di qualsivoglia genere o per altre ragioni.

Nelle città in cui sono più Preture urbane, queste potranno essere ridotte a una sola.

In caso di mancanza o d'impedimento del pretore, può esser chiamato a compierne le funzioni, temporaneamente con decreto del primo presidente della Corte d'appello, il pretore d'un mandamento contermine o un giudice aggiunto d'uno dei Tribunali del distretto.

Eccezionalmente, e per un numero complessivo non superiore a settantacinque, possono anche esser chiamati a compiere le funzioni del pretore mancante o impedito, gli uditori giudiziari, scelti tra coloro i quali abbiano già ottenuto l'abilitazione alle funzioni giudiziarie, secondo l'articolo 15.

4. Il Governo del Re, sentito il parere del Consiglio Superiore della magistratura, istituito con la presente legge, è autorizzato a pubblicare una tabella delle sedi di Pretura ritenute come più disagiate per un numero non superiore a centocinquanta.

La tabella potrà essere riveduta ogni cinque anni.

Saranno criteri per tale classifica le difficoltà delle comunicazioni e le condizioni climatiche e igieniche.

I giudici e giudici aggiunti destinati a tali sedi, guadagneranno trenta posti nella rispettiva graduatoria di anzianità per ogni anno di residenza effettiva, non oltre però i settantacinque posti, qualunque sia stato il tempo della loro residenza anche se in sedi diverse e in periodi diversi.

Saranno esclusi da tale beneficio coloro i quali, prima della loro ammissione nella magistratura, avessero la loro residenza nel medesimo circondario in cui trovasi la Pretura alla quale fossero destinati.

5. Il Governo del Re è autorizzato, nei limiti e con le norme seguenti, a istituire nel territorio delle circoscrizioni mandamentali una o più sezioni di Pretura tenuto conto:

- 1° del numero degli affari della Pretura nell'ultimo quinquennio;
- 2° della popolazione, del suo aumento e delle sue condizioni economiche e morali;
- 3° dell'estensione territoriale, posizione topografica, distanze, viabilità e degli ordinari rapporti commerciali e d'interessi;
- 4° delle condizioni climatologiche, della comparativa importanza dei

varî centri di popolazione e della precedente esistenza di una sede di Pretura.

6. L'istituzione delle sezioni è fatta con decreto reale, su domanda del Comune o dei Comuni interessati, sentito l'avviso dei capi della Corte di appello, e previo il parere del Consiglio Superiore della magistratura.

7. Nella sede della sezione la giustizia è amministrata in udienze periodiche dal pretore del mandamento o da chi ne fa le veci. Ma ove il numero degli affari sia tale da richiedere la continua presenza del magistrato, può con decreto ministeriale esser incaricato di reggere la sezione un giudice aggiunto o un uditore giudiziario ai sensi e nei limiti del 3° e 4° comma dell'articolo 4.

In tal caso, all'incaricato è dovuta l'indennità d'alloggio eguale a quella corrisposta al pretore.

8. I magistrati e i funzionari di cancelleria hanno diritto per trasferta, nei casi indicati dai precedenti articoli 3 e 7, alle indennità stabilite nella parte terza, titolo terzo, della tariffa approvata con decreto reale 27 dicembre 1865, n. 2700.

9. Nel decreto reale, che designa i giudici i quali debbon comporre le sezioni nei Tribunali, ai termini dell'articolo 44 dell'ordinamento giudiziario 6 dicembre 1865, n. 2626, son designati altresì i giudici che debbon presiederle scegliendo, di regola, il più anziano fra i componenti la sezione.

Può anche con detto decreto esser incaricato delle funzioni di presidente di sezione un consigliere di Corte d'appello di terza categoria e, in ogni caso, di anzianità minore di quella del presidente del Tribunale cui vien destinato. Il numero complessivo di consiglieri destinati a tale ufficio non potrà esser maggiore di quaranta.

10. La Corte d'assise è composta del presidente e dei giurati. Nelle cause contumaciali la Corte è composta del presidente e di due giudici del Tribunale locale, designati volta per volta dal presidente del Tribunale stesso.

Nei dibattimenti, che prevedonsi di lunga durata, il primo presidente della Corte d'appello ha facoltà di destinare un presidente aggiunto, che sia meno anziano di quello ordinario, e che assista al dibattimento, per continuarlo in caso di legittimo impedimento sopravvenuto al presidente ordinario.

11. È abolita l'assemblea generale per l'inaugurazione dell'anno giuridico nei Tribunali e nelle Sezioni distaccate delle Corti d'appello.

## TITOLO II. — *Della carriera giudiziaria.*

12. Il concorso per uditore giudiziario, di cui all'articolo 3 della legge 8 giugno 1890, n. 6878, ha luogo in Roma, e di regola una volta l'anno.

La Commissione esaminatrice sarà nominata dal Ministro guardasigilli e composta di sette membri, scelti fra i magistrati della Corte di cassazione e di appello, i professori della Facoltà di giurisprudenza e gli avvocati esercenti. Due almeno dei commissari debbon essere professori d'Università.

L'esame consiste:

1° in una prova scritta su tre temi scelti in ciascuno dei seguenti gruppi di materie:

- a) diritto romano, diritto civile e diritto commerciale;
- b) diritto positivo costituzionale e amministrativo;
- c) diritto penale.

Due almeno dei temi debbono consistere nella risoluzione di questioni controverse, ed esser formulati in maniera che il candidato dia prova, oltre che della cognizione dei principii, del criterio giuridico nell'applicarli;

2° in una prova orale su ciascuna delle materie già indicate, e inoltre sulla procedura civile, sulla procedura penale, sul diritto internazionale e diritto ecclesiastico.

Per essere ammessi alla prova orale, i concorrenti debbono avere riportato in media almeno sette decimi dei voti e non meno di sei decimi per ciascuna prova; e per esser dichiarati idonei debbono altresì aver riportato non meno di sette decimi nell'insieme delle prove e non meno di sei decimi in ciascuna di esse.

I candidati saranno ammessi, su loro domanda, a una prova orale sulla filosofia del diritto, sulla storia del diritto italiano e sulla medicina legale.

Alla somma dei voti riportati nell'esame sulle materie obbligatorie, la Commissione può aggiungere un massimo di due voti per ciascuna delle materie facoltative, sulle quali il concorrente abbia sostenuto l'esame, in relazione all'esito dell'esame stesso.

I concorrenti dichiarati idonei sono classificati secondo il numero totale dei voti riportati. In caso di parità di punti, sono preferiti i più anziani di laurea, in caso di parità di laurea, i più anziani di età. Sono nominati uditori, con decreto ministeriale, i primi classificati entro il limite dei posti messi a concorso.

Coloro che in due concorsi non riuscirono idonei, non sono ammessi ad altri concorsi.

13. Gli uditori sono destinati con decreto ministeriale ai Collegi giudicanti e agli uffici del Pubblico Ministero. Essi assistono alle udienze civili e penali, sono addetti ai magistrati giudicanti e ai funzionari del Pubblico Ministero, per attendere agli studi e ai lavori che siano loro affidati.

Il Governo del Re è autorizzato a emanare con speciale regolamento le norme per il tirocinio degli uditori.

14. Dopo almeno sei mesi di tirocinio, gli uditori possono esser destinati, per decreto ministeriale, a prestar servizio presso le Preture, per esercitarvi le funzioni di Pubblico Ministero e attendere alle istruttorie civili e penali e agli affari di volontaria giurisdizione, che vengano loro affidati dal pretore.

Nelle Preture urbane possono anche giudicare nelle cause di contravvenzione.

15. Compiuto almeno un anno di tirocinio effettivo, l'uditore può esser nominato, con decreto reale, giudice aggiunto, se, con dichiarazione del Consiglio giudiziario, istituito presso il Tribunale del circondario dalla presente legge, sia stato abilitato alle funzioni giudiziarie.

All'effetto di tale abilitazione saranno tenute presenti le informazioni

fornite da vari magistrati, presso i quali l'uditore abbia compiuto il suo tirocinio.

L'uditore, al quale per due anni consecutivi non sia stata concessa la dichiarazione di abilitazione, è dispensato dal servizio.

16. I giudici aggiunti di seconda categoria, meno anziani e in numero non superiore a duecentocinquanta, sono assegnati ai Tribunali per esercitarvi le funzioni di giudice e di sostituto procuratore del Re. Possono altresì esser destinati in missione di vice-pretore nei mandamenti più importanti.

Trascorso un periodo minimo di diciotto mesi nel grado di aggiunto, sono destinati a esercitare le funzioni di pretore nei mandamenti, e in tal caso godono, sino al loro passaggio in prima categoria, di un'annua indennità di lire 500.

17. Le promozioni di giudice aggiunto a giudice sostituto procuratore del Re avvengono per i tre quinti dei posti secondo il turno d'anzianità, previa dichiarazione di promovibilità, e per gli altri due quinti per merito, secondo le norme degli articoli seguenti.

I posti che non si potessero nell'anno conferire per il secondo titolo, saranno aggiunti a quelli da conferire per lo stesso titolo nell'anno successivo.

18. È istituito presso ogni Tribunale un Consiglio giudiziario, composto del presidente, che lo presiede del procuratore del Re e di due giudici, che, nei Tribunali ove vi siano più di due giudici sono eletti annualmente nel mese di gennaio in assemblea generale.

Nei Tribunali divisi in sezioni, fa altresì parte del Consiglio il più anziano dei consiglieri d'appello o dei giudici, che presiedono le sezioni.

Presso le Corti d'appello è pure istituito un Consiglio giudiziario, composto del primo presidente, che lo presiede, del procuratore generale e di due consiglieri eletti annualmente nel mese di gennaio in assemblea generale.

Nelle Corti divise in sezioni fa altresì parte del Consiglio il presidente di sezione più anziano, ovvero quando si tratta di dar parere su magistrati appartenenti alla giurisdizione di sezione distaccata, il presidente di detta sezione.

Nelle deliberazioni dei Consigli giudiziarii prevale, a parità di voti, il voto del presidente.

19. Il Consiglio giudiziario presso il Tribunale, con le norme stabilite nel regolamento, classifica ogni anno, fino alla loro promozione, i giudici aggiunti del circondario, secondo il grado di merito per capacità, dottrina, operosità e condotta.

Nell'anno precedente a quello in cui secondo il turno di anzianità, dovrebbe aver luogo la promozione, il Consiglio giudiziario presso la Corte di appello esprime il suo parere motivato sulla promovibilità, specificando se il giudice aggiunto sia promovibile nella magistratura giudicante o nel Pubblico Ministero. Se la promovibilità non è dichiarata, la votazione si ripete negli anni successivi.

La dichiarazione di promovibilità può essere revocata, se da posteriori classificazioni annuali risulti che il giudice aggiunto non ne sia meritevole. Ove la dichiarazione di promovibilità sia revocata o, trascorsi due anni dal turno di anzianità, non sia stata accordata, il giudice aggiunto è dispensato dal servizio.

20. Le promozioni per merito dei giudici aggiunti hanno luogo in seguito ad esame. All'esame sono ammessi i giudici aggiunti, che abbiano almeno per tre anni esercitato le loro funzioni, previo giudizio favorevole sulla loro operosità e condotta da parte del Consiglio giudiziario presso il Tribunale.

L'esame si svolgerà secondo quanto è prescritto dall'articolo 16 della legge 8 giugno 1890, n. 6878, con le seguenti modificazioni.

La Commissione esaminatrice sarà nominata e composta secondo le norme dell'articolo 12.

Sono dichiarati promovibili per merito coloro che hanno riportato in ciascuna materia almeno sette decimi dei punti.

Nella classificazione degli approvati, a parità di punti, prevale il più anziano di età.

Coloro che, pur avendo vinta la prova, non entrino per la classificazione avuta, nel numero dei posti messi a concorso, dovranno ripetere la prova.

Sono esclusi da ulteriori concorsi coloro che fallirono in due prove.

21. Alla promozione a consigliere di Corte d'appello, presidente di Tribunale, procuratore del Re e sostituto procuratore generale di Corte d'appello, possono concorrere i giudici e i sostituti procuratori del Re di prima categoria, purchè abbian fatto parte d'un Tribunale almeno per tre anni nel quinquennio che ha preceduto la promozione, e abbiano già da tre anni raggiunta la prima categoria.

La promozione avviene per turno d'anzianità, previo giudizio di promovibilità, per i tre quinti delle vacanze annuali. Gli altri due quinti sono conferiti per merito e in seguito a concorso.

22. Il giudizio di promovibilità è dato dal Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello secondo la disposizione dell'articolo 19.

Il concorso per merito ha luogo davanti il Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme fissate nel regolamento. Il Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello, nel cui distretto il concorrente ha prestato servizio di maggiore durata nei due anni immediatamente anteriori alla domanda, fornisce al Consiglio superiore informazioni sulla capacità, sulla dottrina e sull'operosità e condotta del concorrente.

23. Il Consiglio superiore, esaminati i titoli presentati dal concorrente e apprezzate le informazioni ricevute e quelle altre che crederà di assumere direttamente, darà il suo giudizio su tutti i concorrenti e formerà una graduatoria per il numero dei posti messi a concorso.

Il concorrente, che non sia stato compreso nella graduatoria suddetta, può ripresentarsi ad altri due concorsi soltanto.

Per la nomina non conforme al parere del Consiglio superiore occorre una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

24. Contro il giudizio sulla promovibilità dato dal Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello, così nel caso dell'articolo 19 come nel caso dell'articolo 22, è ammesso ricorso al Consiglio superiore della magistratura.

Il Ministro può provocare in ogni caso dal Consiglio superiore la revisione del giudizio del Consiglio giudiziario.

25. La nomina dei consiglieri di Corte di cassazione, presidenti di sezione di Corte d'appello e dei sostituti procuratori generali di Corte di

cassazione, è fatta unicamente per merito, in seguito a concorso fra i consiglieri e i sostituti procuratori generali di Corte d'appello, i presidenti di Tribunale e i procuratori del Re che abbiano sei anni effettivi di grado e che siansi distinti per ingegno e dottrina, nonché per carattere e operosità.

Il concorso ha luogo secondo le norme dell'articolo 23 davanti il Consiglio superiore. Per la nomina non conforme al parere del Consiglio superiore occorrerà la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

26. In tutti i concorsi di promozione per merito si terrà conto della maggiore anzianità nel grado, soltanto per graduare fra loro i concorrenti che abbiano ottenuta per merito un'eguale classifica.

In tutti i casi, nei quali, secondo le disposizioni della presente legge, le promozioni vanno fatte in proporzioni determinate fra il merito e l'anzianità, le nomine per merito e quelle per anzianità devono alternarsi seguendo l'ordine rispettivo, per quanto è conciliabile con le esigenze del servizio, in guisa però che almeno dentro l'anno la proporzione fissata dalla legge risulti mantenuta.

27. La nomina dei primi presidenti e dei procuratori generali delle Corti d'appello, dei primi presidenti, dei procuratori generali, dei presidenti di sezione e dell'avvocato generale della Corte di cassazione ha luogo dietro deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro di grazia e giustizia.

28. Le carriere della magistratura giudicante e del Pubblico Ministero sono unificate nella graduatoria.

Sono pareggiati in grado:

- i giudici di Tribunale e i sostituti procuratori del Re;
- i consiglieri d'appello e presidenti del Tribunale, e i sostituti procuratori generali di appello e procuratori del Re;
- i consiglieri e sostituti procuratori generali di Cassazione e i presidenti di Sezione di Corte d'appello;
- i primi presidenti e procuratori generali di Corte d'appello, i presidenti di Sezione e l'avvocato generale della Corte di cassazione;
- i primi presidenti e i procuratori generali di Corte di cassazione.

29. I giudici aggiunti meno anziani, i quali, secondo la disposizione dell'articolo 16, possono essere destinati a prestare servizio nei Tribunali con la funzione di sostituto procuratore del Re, raggiunto il loro turno d'anzianità, saranno destinati alle Preture come gli altri giudici aggiunti.

I giudici aggiunti, che nel giudizio di promozione al grado superiore sono dichiarati più particolarmente idonei all'ufficio del Pubblico Ministero, potranno esservi destinati, nei Tribunali, anche indipendentemente dalla norma stabilita nel primo capoverso dell'articolo 2.

30. Nelle promozioni si terrà conto delle attitudini speciali dei magistrati e del servizio prestato nel grado precedente per assegnarli alla magistratura giudicante o al Pubblico Ministero, con la condizione del loro consenso quando si tratti di passaggio dall'una all'altra funzione.

Sulla base dei medesimi criteri e col concorso delle medesime condizioni, possono i magistrati, su proposta dei primi presidenti, sentiti i procuratori generali, esser passati con decreto reale dall'una all'altra funzione, previo parere del Consiglio superiore, anche durante l'esercizio delle funzioni inerenti al grado occupato.

31. Per le nomine degli avvocati esercenti e professori di legge previste negli articoli 51, 72 e 128 dell'ordinamento giudiziario 6 dicembre 1865, n. 2626, e nell'articolo 1° della legge 8 giugno 1890, n. 6878, oltre le condizioni ivi stabilite, è richiesto il parere del Consiglio superiore della magistratura.

Quando il Ministro non intende uniformarsi a detto parere, è necessaria per la nomina la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

32. Sono collocati a riposo, salvo ogni diritto alla pensione o indennità ai termini di legge, i magistrati giudicanti e i membri del Pubblico Ministero di grado non superiore a consigliere di Corte d'appello, che abbiano compiuto l'età di anni settanta e tutti gli altri che abbiano compiuto quella di anni settantacinque.

33. Il magistrato collocato in aspettativa è posto fuori del ruolo organico dopo due mesi, se l'aspettativa fu concessa per motivi di famiglia, e dopo tre mesi, se l'aspettativa fu concessa per motivi di salute. Il suo posto è dichiarato, quindi, vacante, e l'assegno che gli può spettare va a carico dei fondi disponibili in bilancio per vacanza di posti.

Al termine dell'aspettativa il magistrato ha diritto di rioccupare il posto che avea nella graduatoria di anzianità, salve le disposizioni vigenti in ordine al tempo utile per la pensione. Egli è destinato a una delle sedi del suo grado e ufficio che risultino vacanti, avuto riguardo alla sua domanda nei limiti consentiti dalle esigenze del servizio. Se non vi siano vacanze nelle sedi domandate ed egli non consenta a raggiungere la sede offerta, continua nell'aspettativa sino a che possa esser destinato a una delle prime sedi che successivamente risultino vacanti, purchè non oltre il termine massimo dell'aspettativa medesima. Il disposto dell'articolo 5 della legge 11 ottobre 1863, n. 1500, è abrogato per quanto riflette la magistratura.

Possono essere collocati in aspettativa per decreto reale, previo parere conforme del Consiglio superiore e per un periodo di tempo non superiore a due anni, i magistrati colpiti da infermità o debolezza di mente, che non sia tale da potersi far luogo alla dispensa dal servizio ai sensi dell'articolo 203 dell'ordinamento giudiziario 6 dicembre 1865, n. 2626.

34. Presso il Ministero di grazia e giustizia è istituito un Consiglio superiore della magistratura composto:

del primo presidente della Corte di cassazione di Roma, che ha la presidenza;

del procuratore generale presso la stessa Corte;

di sei consiglieri e di tre sostituti procuratori generali di Corte di cassazione, designati dalle cinque Corti di cassazione del regno e nominati dal Ministro, secondo le norme del regolamento;

di nove membri nominati con decreto reale, sulla proposta del Ministro guardasigilli deliberata in Consiglio dei Ministri, e scelti tra i magistrati giudicanti e requiranti di grado non inferiore a quello di primo presidente di Corte d'appello, nonchè tra magistrati collocati a riposo, che abbiano rivestito un grado effettivo pari a quello di primo presidente di Corte d'appello.

Saranno pure designati dalle Corti di cassazione tre consiglieri e un sostituto procuratore generale della Corte di cassazione di Roma con la qualità di membri supplenti.

I membri del Consiglio, eccettuati i capi della Corte di Roma, si rinnovano per metà ogni biennio e non possono essere nuovamente designati o nominati se non decorso un biennio dalla scadenza del loro ufficio.

Un consigliere della Corte d'appello di Roma, nominato dal Ministro guardasigilli, esercita le funzioni di segretario. La nomina è fatta per un biennio e non può essere rinnovata se non dopo decorso un anno dalla scadenza.

**35.** Il Consiglio superiore delibera in adunanza plenaria o diviso per Sezioni.

Esso forma nel suo seno due sezioni permanenti, composte d'un numero di membri che sarà designato per regolamento.

Alla prima sezione spettano le attribuzioni di cui all'articolo 25, nonché quelle di cui agli articoli 31 e 36 relativamente ai gradi non inferiori a quello di consigliere di Cassazione.

Alla seconda sezione spettano le attribuzioni di cui agli articoli 22 e 24, nonché quelle di cui agli articoli 31 e 36 relativamente ai gradi inferiori a quello di consigliere di Cassazione.

Il Consiglio superiore in adunanza plenaria esercita tutte le altre attribuzioni affidategli dalla presente legge.

Il Ministro guardasigilli può provocare la revisione delle deliberazioni delle singole sezioni da parte dell'adunanza plenaria.

Le norme per la composizione delle sezioni e per il funzionamento del Consiglio superiore sono determinate dal regolamento.

**36.** Il Consiglio superiore dà parere, oltre che nei casi previsti nei precedenti articoli :

1° sulla nomina o riammissione nella magistratura giudicante o nel Pubblico Ministero dei funzionari del Ministero di grazia e giustizia e dell'avvocatura erariale, nonché di coloro che furono rimossi o che volontariamente si dimisero, indicando in tali casi anche il grado e il posto di ruolo da assegnarsi ai richiedenti ;

2° sulle destinazioni temporanee dei magistrati giudicanti a Tribunali o Corti di cui non facciano parte, ai sensi dell'articolo 5 della legge 18 luglio 1904, n. 402 ;

3° su di ogni altro affare che il Ministro creda sottoporli.

#### *Disposizioni transitorie.*

**37.** I magistrati, attualmente investiti del grado di giudice di Tribunale, non potranno essere destinati a esercitare le funzioni di pretore, se non con loro consenso.

**38.** Le promozioni nei vari gradi della magistratura, da effettuarsi dopo la pubblicazione della presente legge fino a tutto il 30 giugno 1909, comprese quelle dipendenti dall'applicazione della nuova tabella organica al ruolo dei pretori, seguiranno a farsi col criterio misto del merito e dell'anzianità, tenendo conto, per i magistrati già scrutinati dalla Commissione consultiva, secondo le norme del regolamento approvato col regio decreto 5 gennaio 1905, n. 1, e dei regolamenti anteriori, delle classifiche di merito loro attribuite, salvo sempre restando il giudizio definitivo del Ministro.

Per le promozioni dei pretori non ancora classificati, fermo rimanendo il disposto dell'articolo 14 della legge 8 giugno 1890, sarà udito il parere di una Commissione speciale secondo le norme da determinarsi con regolamento.

39. Nonostante il disposto dell'articolo 18 della legge 8 giugno 1890, n. 6878, e dell'articolo 28 della presente legge. l'unificazione delle graduatorie della magistratura giudicante e del Pubblico Ministero nei gradi superiori a quelli di giudice di Tribunale e di sostituto procuratore del Re non comincerà ad applicarsi che per coloro i quali saranno promossi consiglieri, sostituti procuratori generali di Corte d'appello, presidenti di Tribunale o procuratori del Re dopo il 1° gennaio 1908.

Nel periodo transitorio durante il quale le suddette graduatorie rimarranno distinte, saranno assegnati agli attuali sostituti procuratori generali di Corte d'appello e procuratori del Re nelle graduatorie speciali:

n° 90 posti nella 1ª categoria di stipendi

n° 85 » » 2ª » »

n° 84 » » 3ª » »

40. La disposizione dell'articolo 6 della legge 18 luglio 1904, n. 402, si estende a ogni magistrato giudicante o del Pubblico Ministero, che, prima della presentazione del disegno della presente legge al Parlamento, sia stato dichiarato non promovibile dalla Commissione consultiva per le promozioni.

41. Nel termine d'un anno dalla promulgazione della presente legge, previa informazioni dei capi della Corte di cassazione riguardo ai magistrati che vi appartengono e dei capi delle Corti d'appello per gli altri, sentito il parere del Consiglio superiore della magistratura, potranno esser collocati a riposo quei magistrati giudicanti o del Pubblico Ministero, che, quand'anche non abbiano raggiunta l'età prescritta nell'articolo 32, si trovino in tali condizioni fisiche o intellettuali, da essere reputati non idonei all'adempimento dei doveri inerenti alle loro funzioni.

42. I pretori, che, al momento dell'applicazione della presente legge, abbiano compiuta l'età di anni 65, saranno collocati a riposo.

43. Ai magistrati, che saranno collocati a riposo per effetto immediato della attuazione della presente legge e che non avessero gli anni di servizio richiesti, la pensione sarà liquidata come se essi avessero prestato 25 anni di servizio.

44. Salvo quanto è disposto nell'articolo 256 della legge sull'ordinamento giudiziario, gli attuali impiegati di ruolo del Ministero di grazia e giustizia, laureati in legge e appartenenti alla carriera amministrativa, ai quali non sia applicabile la disposizione del suddetto articolo, potranno essere nominati a funzioni giudiziarie nel Pubblico Ministero, in conformità dell'articolo 133 della predetta legge, e previo parere del Consiglio superiore secondo le norme dell'articolo 36, n. 1°, ma soltanto a posti retribuiti con stipendio non superiore a quello che percepiscono nel Ministero, avuto però riguardo agli stipendi assegnati ai gradi della magistratura anteriormente alla presente legge.

45. La presente legge entrerà in vigore non più tardi del 1° gennaio 1908, intendendosi abrogata da quel giorno ogni disposizione contraria.

La parte di questa legge, che riguarda gli stipendi, sarà attuata in tre

esercizî finanziari consecutivi dal 1° gennaio 1908 in poi. A tal effetto la maggiore spesa occorrente verrà iscritta in bilancio, per un terzo nell'esercizio 1907-908, per due terzi nell'esercizio 1908-909 e quindi per l'intero nell'esercizio 1909-1910 e negli esercizi successivi.

L'ordine e la misura dei preindicati aumenti di stipendio saranno determinati con decreto reale da emanarsi d'accordo dai Ministri di grazia e giustizia e del Tesoro e da pubblicarsi prima dell'entrata in vigore della presente legge.

Sarà altresì attuata nel periodo, di cui nel 2° comma, la disposizione dell'articolo 32 in quanto riduce da 75 a 70 anni l'età di collocamento a riposo. Il decreto di cui al comma precedente stabilirà le norme per l'abbassamento graduale del limite d'età fino a raggiungere quello fissato dalla presente legge.

46. Il governo del Re è autorizzato a dare tutte le disposizioni transitorie e ogni disposizione necessaria per la completa attuazione della presente legge, e per il suo coordinamento con le altre leggi dello Stato.

Con decreti reali, sentito il Consiglio di Stato, saranno raccolte e coordinate in testo unico tutte le disposizioni sull'ordinamento giudiziario e sarà emanato un nuovo regolamento generale giudiziario.

In relazione alla suddetta legge abbiamo poi dei Regî decreti non ancora pubblicati (agosto 1908) e che quindi non possiamo neppure semplicemente richiamare, come già abbiamo fatto e faremo per altri.

A completare poi la tabella dei gradi, degli stipendi, delle relative categorie, del numero dei magistrati che riportammo precedentemente, nonchè le modificazioni apportate recentissimamente all'ordinamento giudiziario, giova far menzione dell'ultima recente legge in data 28 giugno 1908, n. 312. Benchè di proporzione più modesta della legge del luglio 1907 or ora vista, essa se ne può tuttavia considerare il necessario integramento, in quanto che non tutti i bisogni e non tutte le esigenze si poterono, colla prima, soddisfare.

Riassumendo i concetti informativi del Ministro proponente <sup>(1)</sup> e della Commissione cui fu deferito lo studio del progetto <sup>(2)</sup>, si osserva che questa legge afferma un principio notevolissimo e dà il modo di attuarlo: il principio della

(1) Camera dei deputati. Tornata del 6 febbraio 1908, Doc. n. 932.

(2) Relatore Fortis. Camera dei deputati. Tornata del 21 febbraio 1908. Doc. n. 932-A.

specificazione del magistrato in quell'ufficio, cui a preferenza lo chiamano le sue attitudini.

Precedentemente, accadeva che un giudice, il quale si fosse dedicato alla istruzione dei processi penali, potesse aver rivelato singolari doti per l'adempimento di quell'ufficio; ebbene, giunto il turno della sua promozione a consigliere d'appello, egli non poteva più restare in un ufficio d'istruzione.

Peggio accadeva per la presidenza delle Corti di assise. Quando un magistrato avesse acquistato autorità e prestigio in quell'altissimo ufficio; conseguiva la promozione a consigliere di Cassazione, e così accadeva non di rado che si perdeva un buon presidente di Corte d'assise per ottenere un mediocre consigliere di Cassazione.

Nè diversamente avveniva nelle promozioni di un sostituto procuratore generale di Corte di appello. Conseguita la promozione, un valoroso funzionario del Pubblico Ministero, dotato di facondia e delle qualità proprie del suo ufficio, veniva a trovarsi a disagio, sia che passasse nella carriera giudicante, sia che permanesse nella requirente: nell'un caso, non avrebbe avuto più modo di esercitare le sue facoltà oratorie; nell'altro, avrebbe dovuto proporre le sue conclusioni in Cassazione: la qual cosa è ben diversa da una requisitoria in Corte di Assise.

Come applicazione di tale principio, la legge, pur riaffermando che normalmente il presidente della Corte di Assise è scelto fra i consiglieri di appello, stabilisce che può anche essere scelto tra magistrati aventi titolo e grado di presidente di sezione di Corte di appello. E correlativamente, si dispone pure che l'incarico dell'istruzione delle cause penali, affidato normalmente a un giudice di Tribunale, può anch'essere affidato a un consigliere di appello.

E per attuare il principio (che, del resto, affermato pure dalla legge 14 luglio 1907, non aveva potuto avere applicazione per assoluta deficienza di mezzi preordinati a tale scopo) con questa legge si autorizza il Governo a nominare in eccedenza del ruolo organico, fino a 15 posti di presidente di sezione di Corte d'appello, lasciando vacanti altrettanti posti di consigliere di appello. E parimenti si aumenta di 10

Art. 3. — È istituito il grado di avvocato generale di Corte di appello. Gli avvocati generali di Corte di appello esercitano le funzioni che siano loro affidate dai procuratori generali, e li sostituiscono in caso di mancanza o di impedimento.

Essi sono parificati in grado e stipendio ai sostituti procuratori generali di Corte di cassazione, coi quali formano unico ruolo, sono in numero di dieci, e sono assegnati alle Corti di appello o alle Sezioni separate di Corte di appello, che verranno determinate con regio decreto.

Il Ministro di grazia e giustizia ha facoltà di applicarli temporaneamente ad altra procura generale di Corte di appello o ad una procura generale di Corte di cassazione, secondo i bisogni del servizio.

Il ruolo dei sostituti procuratori generali di Corte di appello di prima categoria è diminuito di dieci posti.

Art. 4. — L'incarico delle istruzioni delle cause penali è affidato ad uno dei giudici del Tribunale. Può anche essere affidato ad un consigliere della Corte di appello di terza categoria e di anzianità minore, in ogni caso, di quella del presidente del Tribunale.

A questo effetto, il ruolo dei consiglieri di Corte di appello di terza categoria è aumentato di dieci posti, e correlativamente, è diminuito di altrettanti posti il ruolo dei giudici di prima categoria; e il Governo del Re è autorizzato a modificare in corrispondenza le tabelle di composizione delle Corti e dei Tribunali.

Art. 5. — Saranno determinate con regio decreto le norme per la promozione ai posti di cui negli articoli precedenti, in applicazione delle disposizioni generali della legge 14 luglio 1907, n. 511.

Art. 6. — È aumentato di trenta posti il ruolo dei giudici aggiunti di seconda categoria da assegnarsi ai Tribunali o da destinarsi in missione di vice-pretore nei mandamenti più importanti o di reggente di sezione di Pretura, ai termini degli articoli 7 e 16 della legge 14 luglio 1907, n. 511.

Art. 7. — Alla spesa di lire 120.000 occorrente per l'attuazione delle disposizioni degli articoli precedenti sarà provveduto cogli stessi fondi stanziati nel capitolo 27 del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, riducendo quanto a lire 60.000 il fondo stabilito in bilancio sul servizio delle Corti di assise, e quanto alle altre lire 60.000 con l'economia risultante dalle vacanze temporanee dei posti.

Art. 8. — Per l'attuazione dell'articolo 38 della legge 14 luglio 1907, il Governo del Re è autorizzato a stabilire, anche per gruppi successivi, la graduatoria dei pretori promossi giudici o sostituti procuratori del Re, con effetto dal 1° gennaio 1908 o posteriormente fino al 30 giugno 1909, distribuendo i posti secondo il criterio misto del merito e dell'anzianità con riguardo alla proporzione effettivamente seguita nelle loro promozioni.

Art. 9. — La presente legge entrerà in vigore col 1° luglio 1908.

Il Governo del Re è autorizzato a compilare, sentito il Consiglio di Stato, il testo unico delle leggi e dei regolamenti relativi all'ordinamento giudiziario.

In correlazione alle leggi surriferite vengono poi vari decreti regi di cui basterà solo il richiamare i più importanti:

Regio decreto 36 agosto 1907 n. 610 — per la classificazione dei pretori e dei giudici che non avevano ottenuto ancora il parere della *Commissione consultiva* di cui al regio decreto 5 gennaio 1905 n. 1; commissione consultiva ora, naturalmente, abolita.

Regio decreto 10 ottobre 1907, n. 689, che in conformità della legge 14 luglio 1907, istituisce, presso il Ministero di grazia e giustizia, il *Consiglio Superiore della magistratura* (1).

Regio decreto 1 dicembre 1907, n. 777, modificante alcuni articoli del regio decreto 6 dicembre 1865 n. 2626 sull'ordinamento giudiziario.

Regio decreto 8 dicembre 1907, n. 773, per l'attuazione della legge 14 luglio 1907.

Regio decreto 3 novembre 1907, n. 722, riguardanti gli aumenti di stipendio nella tabella organica dei funzionari della magistratura.

Regio decreto 21 novembre 1907, n. 785, determinante il numero dei funzionari della magistratura giudicante e del P. M. addetti alle Corti, ai tribunali ed alle preture.

Regio decreto 1<sup>o</sup> dicembre 1907, n. 777, che porta modifiche a taluni articoli del decreto sull'ordinamento giudiziario.

Regio decreto 29 dicembre 1907, n. 820, determinante il numero degli uditori giudiziari per tutto il regno.

Regio decreto 2 gennaio 1908, n. 11, che rettifica il numero dei funzionari della magistratura giudicante e del personale addetti alle Corti di casazione di Roma e di Palermo.

Regio decreto 5 gennaio 1908, n. 16, che sostituisce un articolo del regio decreto sull'ordinamento giudiziario.

Regio decreto 2 febbraio 1908, n. 68, che approva alcune aggiunte allo articolo 1<sup>o</sup> delle norme per l'attuazione della legge relativa ai trasferimenti d'ufficio dei giudici.

\* § 780. (2) — Fu già detto che il Giudiziario è un potere con funzione passiva ed eventuale, in quanto non può

(1) V. lo splendido discorso pronunciato dal ministro Orlando addì 14 dicembre 1907 per l'inaugurazione del suddetto *Consiglio* — pubblicato in « Rivista penale » vol. LXVII, anno 890, pag. 269.

(2) Per quanto può interessare direttamente od indirettamente questo importante istituto del P. M., v. la nostra monografia: *Del Pubblico Ministero, studio di legislazione comparata con particolare riguardo alle condizioni giuridiche e politiche d'Italia*. (Torino, Unione Tip. Ed., 1904), specialmente parte II. Ivi (p. 243 e ss.) abbiamo sostenuta la tesi come sia logico che, in un Governo costituzionale esso sia alle dipendenze del Potere Esecutivo.

Qui ci limitiamo a pochi cenni generali.

intervenire se non provocato da chi abbia interesse ad ottenerne una pronunzia (§ 739). Ora, per quanto attiene alle controversie civili, si può essere ben certi che il privato offeso nel proprio diritto non tralascierà di richiedere l'intervento dei magistrati ogniqualvolta lo giudichi a sè conveniente; e se non crede di dovervi ricorrere, nessun interesse pubblico sussiste a consigliare che altri vi ricorra per lui, bastando alla sicurezza sociale che vi siano giudici, e che si possa da chiunque invocarli, senza poi guardare se in concreto ciò avvenga. Ciascuno è il miglior giudice dei propri interessi. Ma nel caso di reati, al contrario, l'interesse sociale di vedere rispettato l'ordine giuridico soverchia di gran lunga quello dei privati offesi; non basta più la possibilità di ricorrere alla giustizia, ma è necessario che la giustizia intervenga sicuramente; e l'esperienza ammaestra che si avrebbe una ben fiacca e manchevole repressione penale, se ai privati cittadini fosse abbandonata del tutto la cura di metterla in moto.

Inoltre, nelle stesse controversie civili, e indipendentemente dall'interesse dei litiganti, è necessario assicurare quello più alto e generale della società politica, che si concreta nel rigido rispetto delle leggi: e quindi appare la convenienza di un organo specifico, il quale, nell'interesse dell'ordine giuridico, assista allo svolgersi di certe controversie civili, possa prendervi parte presentando conclusioni all'apprezzamento del giudice, e possa eventualmente anche denunziare le sentenze del magistrato inferiore ai magistrati più alti nella scala gerarchica, affinchè questi, secondo i casi e i modi prefissi, le riesaminino e le riformino opportunamente.

Infine è anche necessario che il Ministro guardasigilli, al quale incombe la responsabilità *formale* del corso della giustizia (§§ 720, 767), abbia a sua disposizione un organo per provvedere — non certo a sindacare l'intima coscienza dei giudicanti o ad influire sulle sentenze — ma ad assicurare la regolarità del servizio pubblico affidato ai giudici.

Di tutte queste varie attribuzioni è incaricato un istituto apposito, detto il Pubblico Ministero: del quale il de-

creto legislativo 6 dicembre 1865, n. 2626, con parole non diverse da quelle degli ordinamenti anteriori, dà questa definizione all'articolo 129.

Il Pubblico Ministero è rappresentante del Potere Esecutivo presso la autorità giudiziaria, ed è posto sotto la dipendenza del Ministro della giustizia.

Intendasi tuttavia « rappresentante dell'Esecutivo » nel senso ch'esso esercita attribuzioni rientranti logicamente nella funzione esecutiva e non in quella giudiziaria, e nel senso ch'esso è costituito ed esercitato nell'interesse permanente della società; non nel senso che sia o debba essere strumento del Governo, cioè del Gabinetto al potere, per controllare il Giudiziario secondo i politici interessi transuenti del Gabinetto medesimo.

Il Pubblico Ministero costituisce un unico ente, ma le sue funzioni sono esercitate da funzionari di diversi gradi, gerarchicamente costituiti: ed il predetto decreto legislativo (salvo ora quanto eventualmente stabiliscono le ultime recentissime riforme del 1907 e del 1908, già esposte, intorno alla carriera ed alla disciplina del Pubblico Ministero) determina in proposito:

Art. 2. — Presso le Corti e i Tribunali civili e penali è stabilito un Ufficio del Pubblico Ministero.

Le funzioni di Pubblico Ministero presso i pretori sono esercitate nei modi e nei casi determinati dalla legge.

Art. 130. — Le funzioni di Pubblico Ministero presso la *Corte di cassazione* e presso le *Corti d'appello* sono esercitate da procuratori generali: presso i *Tribunali civili e penali* da procuratori del Re.

I procuratori generali compiono le loro funzioni personalmente, o per mezzo di avvocati generali, di sostituti procuratori generali o di sostituti procuratori generali aggiunti.

I procuratori del Re le compiono personalmente o per mezzo di sostituti od aggiunti giudiziari.

Art. 131. — Le funzioni di Pubblico Ministero presso le *Corti d'assise* si esercitano nel modo stabilito dall'articolo 81 della presente legge.

Art. 132. — Le funzioni del Pubblico Ministero presso le *preture* sono esercitate da aggiunti giudiziari, da uditori, da vice giudici, da delegati di pubblica sicurezza che vi siano stati dai rispettivi capi specialmente addetti, ed in loro mancanza, impedimento od assenza, dal sindaco del comune, il quale può surrogarvi il vice-sindaco o un membro del Consiglio municipale da lui destinato, ovvero anche il segretario comunale od il suo sostituto.

Se il funzionario incaricato di rappresentare il Pubblico Ministero non interviene alle udienze, sebbene debitamente avvisato, il pretore assumerà per esercitarne provvisoriamente le funzioni un avvocato, un notaio od un procuratore residente nel mandamento.

Quanto alla nomina dei membri del Pubblico Ministero, loro promozione, collocamento a riposo, diritti e doveri in generale, materia già contemplata in parte dagli art. 133 e ss. del succitato decreto legislativo 6 dicembre 1865, provvedono ora le leggi del 14 luglio 1907, 24 luglio 1908 che abbiamo già dato in esteso rispettivamente ai §§ 775, 779.

Circa le attribuzioni poi del Pubblico Ministero, esse sono riassunte nel ripetuto decreto legislativo negli articoli seguenti:

Art. 139. — Il Pubblico Ministero veglia all'osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, dei corpi morali e delle persone che non abbiano la piena capacità giuridica, provocando a quest'uopo nei casi d'urgenza quei provvedimenti conservatori che siano necessari;

promuove la repressione dei reati;

fa eseguire i giudicati in conformità dell'articolo 144;

ha pure azione diretta per fare eseguire ed osservare le leggi d'ordine pubblico e che interessano i diritti dello Stato, semprechè tale azione non sia ad altri pubblici ufficiali attribuita.

Art. 140. — In materia penale il Ministero Pubblico procede per via di azione.

Nelle materie civili dà il suo parere, o procede anche per via di azione nei casi rispettivamente determinati dalla legge (1).

Può inoltre chiedere facoltà di parlare e concludere in tutti gli altri affari che si trattano nelle pubbliche udienze, ogni qual volta lo ravvisi conveniente nell'interesse della giustizia.

Art. 141. — Un ufficiale del Ministero Pubblico assiste a tutte le udienze delle Corti e dei Tribunali civili e correzionali.

(1) Legge 28 novembre 1875, n. 2781. Art. 1. — Il Ministero Pubblico presso le Corti di appello e i Tribunali non ha obbligo di concludere nei giudizi civili, fuorchè nelle cause matrimoniali, e nei casi in cui, a termini di legge, procede per via di azione.

Non è tenuto di assistere alle udienze civili, salvo quando si tratti di cause nelle quali deve concludere.

Rimane salva la facoltà concessa dall'ultima parte degli articoli 346 del Codice di procedura civile e 140 della legge sull'ordinamento giudiziario.

Avvenendo un reato in una udienza, nella quale non sia presente e non si possa immediatamente avere un ufficiale del Ministero Pubblico, sarà disteso processo verbale del fatto e lo si trasmetterà all'ufficio del Ministero Pubblico, affinché si proceda nelle forme più spedite.

Art. 2. — Nulla è innovato alle attribuzioni del Ministero Pubblico presso le Corti d'appello e i Tribunali negli affari di volontaria giurisdizione, e alle funzioni ad esso affidate da leggi speciali, ed estranee ai giudizi civili.

In mancanza del suo intervento l'udienza non è legittima.

Art. 142. — Il Ministero Pubblico fa le sue opportune requisitorie per l'ordine delle udienze.

Art. 143. — Il Ministero Pubblico presso la Corte di cassazione assiste alle deliberazioni per le decisioni delle cause civili.

Presso le Corti d'appello ed i Tribunali non può assistere alla votazione nelle cause civili e penali.

Deve peraltro intervenire a quelle deliberazioni, che riguardano l'ordine ed il servizio interno.

Art. 144. — La esecuzione della sentenza in materia penale è promossa dal Pubblico Ministero, secondo le disposizioni del Codice di procedura penale.

Nelle cause civili il Pubblico Ministero fa eseguire d'ufficio le sentenze, in quanto interessino l'ordine pubblico.

Art. 145. — Il Ministero Pubblico interviene alle assemblee generali delle Corti e dei Tribunali nel modo indicato all'articolo 193.

Esercita poi in materia disciplinare quelle attribuzioni che gli sono deferite dalla presente legge.

Art. 146. — Il procuratore generale presso la Corte di appello esercita nel distretto di essa un'azione direttiva ed una superiore vigilanza sugli ufficiali del Pubblico Ministero, come pure sulla polizia giudiziaria e sugli ufficiali della medesima.

La direzione della polizia giudiziaria in ciascun circondario viene ancora esercitata dal procuratore del Re.

Art. 147. — Il Ministero Pubblico soprintende alla polizia delle carceri giudiziarie e degli stabilimenti penali, in conformità delle leggi.

Art. 148. — Il procuratore generale presso la Corte di cassazione richiede nell'interesse della legge l'annullamento delle sentenze nei casi e nei modi stabiliti dalle leggi di procedura.

Art. 149. — Occorrendo di far rappresentanze, sia per l'osservanza delle leggi e dei regolamenti, sia per oggetti relativi al servizio o alla disciplina, il procuratore generale o il procuratore del Re richiede, ed il presidente della Corte o del Tribunale convoca un'assemblea generale; questa delibera sulle requisitorie che le sono presentate.

Art. 150. — Nella prima udienza del mese di gennaio di ciascun anno il procuratore generale ed il procuratore del Re rendono conto in pubblica udienza all'assemblea generale della Corte e del Tribunale, a cui sono rispettivamente addetti, del modo con cui la giustizia fu amministrata in ogni circoscrizione territoriale della Corte e del Tribunale. Notano quindi in Camera di consiglio gli abusi che fossero invalsi, e fanno le requisitorie che giudicano convenienti pel bene del servizio, sulle quali la Corte od il Tribunale deve deliberare (1).

Art. 151. — I membri del Pubblico Ministero hanno nell'esercizio delle loro funzioni il diritto di richiedere direttamente la forza armata.

(1) Per l'articolo 11 della citata legge 14 luglio 1907, l'assemblea generale per l'inaugurazione dell'anno giuridico — di cui parla quest'articolo 150 — è abolita per quanto riflette i tribunali e le sezioni distaccate delle Corti d'appello.

posti di ruolo dei consiglieri di Corte d'appello e, in correlazione, si diminuisce dello stesso numero il ruolo dei giudici.

E come terza innovazione, sta la creazione degli *avvocati generali* di Corte d'appello, con la quale (a parte la non felice denominazione criticata anche dalla Commissione della Camera) s'intende attenuare il difetto principale, che appariva nella carriera del Pubblico Ministero, in cui troppo grande sperequazione si avvertiva tra il numero dei posti di sostituto procuratore generale di Corte di appello e procuratore del Re e quello dei posti di grado superiore. Gli avvocati generali, i quali sostituiscono i procuratori generali di Corte di appello, sono parificati in grado e stipendio ai sostituti procuratori generali di Cassazione e formano con questi un unico ruolo. Vengono istituiti 10 di tali posti: e correlativamente vien diminuito di 10 il ruolo dei sostituti procuratori generali di Corte di appello.

L'applicazione del principio della specificazione, non addotto — ben s'intende — alle sue ultime conseguenze, dovrebbe giovare al buon andamento del servizio, ovviando ad un inconveniente, che non può dirsi troppo raro, quello di magistrati, cioè, i quali mancano della tecnica e della pratica occorrenti al loro ufficio.

Le disposizioni della legge sono le seguenti:

Art. 1. — Il presidente della Corte di assise è scelto tra i consiglieri della Corte di appello. Può anche essere scelto tra magistrati aventi titolo e grado di presidente di sezione di Corte d'Appello, nominati secondo le disposizioni dell'articolo seguente e che saranno in tal caso assegnati alle Corti di appello, secondo le norme da stabilirsi col regolamento.

Nulla è innovato alle disposizioni dell'articolo 11 della legge 30 marzo 1890, numero 6202.

Art. 2. — Per l'applicazione del disposto dell'articolo precedente, il Governo del Re è autorizzato a nominare, in eccedenza del ruolo organico, un numero di presidenti di sezione di Corte di appello non superiore a quindici, lasciando vacanti altrettanti posti di consiglieri di appello di prima categoria.

Ai presidenti di sezione nominati in eccedenza di ruolo, a' termini del comma precedente, spetta, in caso di ritorno o di passaggio a posto equiparato in ruolo, la posizione in graduatoria risultante dalla data della nomina.

Il passaggio a posti equiparati di ruolo non dovrà essere consentito, se non in seguito a parere favorevole del Consiglio superiore della magistratura.

La determinazione e il numero dei funzionari del Pubblico Ministero risultano dallo specchio seguente:

Presso le Corti di cassazione:

Procuratori generali . . . . .	5
Avvocato generale . . . . .	1
Sostituti procuratori generali . . . . .	20

Presso le Corti d'appello:

Procuratori generali . . . . .	20
Avvocati generali. . . . .	10 <sup>(1)</sup>
Sostituti procuratori generali. . . . .	87

Presso i Tribunali:

Procuratori del Re . . . . .	162
Sostituti procuratori del Re . . . . .	174
	479

### \* Il giurì.

\* § 781. — Come si è accennato nel § 779 la giustizia penale nelle Corti di Assise viene amministrata, insieme coi presidenti, dal Giurì, salvo che non trattisi di processo in contumacia.

L'origine dell'intervento popolare nei giudizi con l'istituto della giustizia, si perde nelle tenebre dei remoti secoli, ma nella sua forma presente si delinea in Inghilterra verso la fine del secolo XIII. Già anteriormente alla conquista normanna nel 1066 la giustizia quivi rendevasi nelle assemblee locali dai liberi uomini del distretto, sotto la presidenza dei conti o degli sceriffi in rappresentanza del Re. Innanzi ai conti o agli sceriffi comparivano le parti, adducendo testimoni, i quali nelle controversie civili attestavano i fatti di cui avevano personale conoscenza, e nelle materie penali si portavano garanti dell'innocenza o della moralità degli accusati. E questi testimoni, secondo un'antichissima consuetudine, dovevano essere in numero di dodici in un senso

<sup>(1)</sup> Ciò in forza dell'articolo 3 della legge 28 giugno 1908, che ha diminuito poi di 10, il numero dei sostituti procuratori generali che prima era di 97.

o nell'altro, per una arcana virtù che in tal numero si riconosceva dal diritto germanico in genere e dal diritto anglosassone in ispecie, o, come altri vogliono, per omaggio al numero degli apostoli. In tal modo spuntava la giustizia per mezzo di giurati; ma poichè nell'origine essi erano veri e proprî testimoni, chiamati non a valutar prove ma ad addurne, sotto giuramento, a dichiarare il *vero* (verdetto), i giurati dovevano necessariamente provenire dal luogo stesso in cui era avvenuta la controversia o il fatto delittuoso, e dovevano altresì nelle loro constatazioni trovarsi unanimi; senza bisogno di motivarle. Di qui i tre moderni principii di questa materia: — che le procedure si debbono svolgere in luogo prossimo alle parti, sia per risparmiare ad esse dispendii e disagi, sia per ottenere più fresche ed evidenti le prove, sia per rendere più pronta e di maggiore effetto morale l'amministrazione della giustizia; — che il verdetto dei giurati consta di un *sì* o di un *no* senza motivazione e senza possibilità d'appello, trattandosi della semplice constatazione dell'esistenza od inesistenza di un fatto; — che i dodici giurati debbono essere unanimi nel condannare, poichè ogni dubbio sul loro modo di vedere traducesi in una incertezza sulla verità dell'asserzione e deve quindi risolversi in un verdetto a favore dell'imputato.

Successivamente, incominciando a permettersi alle parti di addurre un numero di testimoni anche più notevole fino a che se ne trovassero almeno dodici unanimi, e d'altra parte incontrandosi non di rado qualche difficoltà nel trovare ben dodici uomini i quali potessero far testimonianza unanime per cognizione personale e diretta, si venne alla distinzione progressiva fra i veri e proprî giudici del fatto e i testimoni delle parti del luogo, unanimi. Questa distinzione spunta e diviene compiuta fra il termine del XIII secolo e il termine del XIV, e costituisce il punto di partenza del moderno giurì. Il quale consiste nella partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia, in guisa che il giudice togato dichiara il *diritto* ed applica la legge ai casi singoli, ma solo dopo che un certo numero di liberi cittadini, tratti a sorte e vincolati da giuramento, avendo as-

sistito alle accuse, alle difese e all'escussione delle prove, dichiarati con un verdetto, se e sino a qual punto esiste il fatto di cui trattasi. *Ad quaestiones juris respondent iudices, ad quaestiones facti respondent juratores.* Ed oggi ancora il giurì in Inghilterra funziona al civile ed al penale; ma là dove nacque primo, è oggi l'eccezione, in quanto è diritto delle parti di farne richiesta se lo desiderano; qui, come si precisò più tardi, è oggi la regola, essendo riserbato alla legge, di determinare in quali processi di minore importanza i giudici togati sentenziino senza il concorso del giurì. E nel ramo penale, per tradizione antichissima, gli anglosassoni hanno due giurì, ossia il grande ed il piccolo, quello per l'accusa e quello pel giudizio. Il gran giurì si compone di 23 cittadini e giudica a maggioranza di *dodici*, dichiarando se l'accusa mossa contro un prevenuto si presenta o meno con tali caratteri di consistenza, da autorizzarne il rinvio a giudizio; il piccolo giurì si compone invece di *dodici* cittadini, i quali, assistendo al processo, dichiarano, con verdetto che deve essere unanime, se l'imputato è colpevole e fino a qual punto, del fatto attribuitogli.

Coevo al sorgere delle istituzioni libere in Inghilterra, il giurì ha fedelmente accompagnato il loro propagarsi in America e poscia in Francia, e di là nel continente europeo. In Francia esso fu introdotto nel 1790, ed anzi dal 1791 al 1808 funzionò quivi anche il giurì di accusa, e dall'anno V (1797) al 1808 vi fu praticato con molto vantaggio e senza alcuna difficoltà anche il principio della unanimità nel verdetto, principio che oggi è abbandonato come una non imitabile particolarità del diritto anglosassone. Al civile esiste in Francia anche ai dì nostri il giurì, per la determinazione dell'indennità da corrispondersi nei casi d'espropriazione per causa d'utilità pubblica. La Carta del 1814 nell'articolo 65 dichiarava: « l'istituzione dei giurati è conservata ». La Costituzione del 1830 ripeté la stessa frase nell'articolo 56.

La Costituzione belga nel 1831 con l'articolo 98 istituiva

la giuria « in tutte le materie criminali e pei reati politici e di stampa ».

Il costituente piemontese, pur avendo a sè dinnanzi così chiari ed espliciti modelli, tacque affatto del giurì, nè i verbali del Consiglio di Conferenza (§ 7, 8) ce ne dànno alcuna ragione. Ma è forza riconoscere che l'istituto appariva nondimeno anche al costituente piemontese come invito alle istituzioni libere, se non trascorrevano che appena ventidue giorni dalla promulgazione dello Statuto, al giorno in cui l'editto 26 marzo 1848 sulla stampa (§ 304) istituiva il giudizio per giurati innanzi al magistrato d'appello pei più gravi reati previsti dall'editto medesimo.

Più tardi, col decreto legislativo del 13 novembre 1859, n. 3781, veniva poscia esteso il giurì a tutti i reati gravi istituendosi le Corti d'assise, e da allora in poi esso è rimasto qual parte sostanziale e integrante del nostro ordinamento giudiziario.

\* § **782.** — Presentemente l'istituzione del giurì è regolata in Italia dalla legge 8 giugno 1874, n. 1937, modificata, per delegazione del Parlamento, dal regio decreto 1 dicembre 1889, n. 6509.

Per essere giurato si richiede il concorso delle seguenti condizioni: cittadinanza, godimento dei diritti civili e politici, età fra i venticinque e i sessantacinque anni, appartenenza ad una delle ventuna categorie contemplate nell'articolo 1 della predetta legge. Fra queste categorie si notano: i senatori, coloro che sono o sono stati deputati, consiglieri dei Comuni con almeno 3000 abitanti, o conciliatori; i sindaci; coloro che sono stati consiglieri provinciali; i professori ed insegnanti; i laureati, i licenziati da scuole o istituti secondarii; gli impiegati con stipendio di almeno 2000 lire o pensione di almeno 1000 lire se dello Stato, o con stipendio di almeno 3000 lire o pensione di almeno 1500 se di altri enti; coloro che pagano allo Stato un annuo censo diretto di almeno lire 100, 200 o 300, a seconda del comune in cui risiedono. Sono però *incapaci* dell'ufficio di giurato quelli che non sanno leggere e scrivere, gli interdetti

e gli inabilitati, i falliti non riabilitati, coloro che per notorio difetto fisico o intellettuale non sono reputati idonei all'ufficio medesimo, e i domestici con o senza salario. Non sono compresi fra i giurati i Ministri, i Sottosegretari di Stato, i direttori generali dei Ministeri, i membri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, i Prefetti e Sottoprefetti, i ministri di qualunque culto, i militari ed assimilati in attività di servizio, gli ufficiali ed agenti della pubblica sicurezza, i membri dell'ordine giudiziario e gli uscieri, oggi altrimenti detti « ufficiali giudiziari ».

Sono *dispensati* i membri del Parlamento durante le sessioni, gli impiegati governativi il cui ufficio abbia un solo titolare, i medici-chirurghi, i veterinari, i farmacisti e i notai dei comuni in cui non havvi che un solo esercente in queste professioni. Sono *esclusi* finalmente i condannati per certi delitti o a certe pene più gravi, coloro che si trovano in istato d'accusa o contumacia, gli impiegati destituiti per causa disonorante, gli oziosi, vagabondi e mendicanti sottoposti alla vigilanza speciale.

Tutti i cittadini atti all'ufficio di giurato vengono compresi in apposita *lista*, che si tiene in ogni Comune e si rivede ogni anno per le opportune variazioni. La revisione è compiuta in ogni Comune, prima del mese di settembre, da una Commissione composta del sindaco, dei membri della Giunta comunale, e dei conciliatori. Una seconda Commissione, composta del pretore e dei sindaci del mandamento (o del pretore col sindaco e tre membri del Consiglio comunale se il mandamento ha un solo Comune o solo una parte di Comune) compila, non più tardi del 15 ottobre, la lista dei giurati del mandamento. Infine presso ogni sede di Tribunale una Giunta distrettuale, composta del Presidente del Tribunale stesso e di tre consiglieri provinciali eletti dal Consiglio provinciale ogni anno, non più tardi della prima metà di novembre riesamina e stabilisce definitivamente la lista dei giurati del distretto. Contro le deliberazioni della Giunta distrettuale si può poi promuovere azione avanti la Corte d'appello.

Con la scorta delle liste distrettuali si costituiscono, in

fine di ciascun anno, la lista generale dei giurati *ordinarii* e quella dei giurati *supplenti* d'ogni Circolo di Corte d'assise; ritenendosi come supplenti tutti quei giurati che hanno domicilio o residenza nel comune ove le Assise si radunano. E quindici giorni prima dell'apertura delle Assise, il Presidente del Tribunale locale in udienza pubblica estrae a sorte i nomi di 40 giurati ordinarii e 10 supplenti; i primi trenta dei quali, son quelli che debbono prestar servizio nella prossima sessione.

Nel dì poi della trattazione di ciascuna causa, il Presidente della Corte d'assise in pubblica udienza fa l'appello nominale dei giurati che debbono prestar servizio; e tostochè sia riscontrata la presenza di 30 giurati (ove occorra fra ordinarii e supplenti), procede ad una seconda estrazione a sorte, per costituire il giurì di quella causa. Ad ogni nome estratto, il Pubblico Ministero dapprima, e dopo di lui l'accusato o gli accusati, hanno facoltà di rinuncia non motivata, fino al numero di otto giurati per quello ed otto per questi. Dei quattordici rimanenti, i primi 12 sono i giurati effettivi della causa e gli ultimi due rimangono come supplenti.

Il Codice di procedura penale con gli articoli 486-515 modificati in parte dalla predetta legge 8 giugno 1874, determina l'ufficio e i doveri del giurì nel corso del processo.

\* § 783. — Sulla convenienza del giurì civile e del gran giurì d'accusa, il dibattimento può ritenersi ormai chiuso in senso sfavorevole. Si agita però sempre vivacissima la disputa fra i sostenitori e gli avversari del piccolo giurì quale esiste anche nelle nostre Corti d'assise, e non possiamo noi omettere di farne qualche cenno.

Il giurì, dicono i sostenitori, è intimamente collegato alla democrazia; la storia ce lo mostra sorgere sempre con le libertà politiche, e sempre decadere con esse. Atene, Roma, i popoli germanici, l'Inghilterra ebbero cotesti giudici popolari quando ebbero la libertà, nè si può dire che l'un paese abbia copiato l'altro, ma in ciascuno l'istituzione sorge spontanea come un portato del vivere libero. Per-

tanto, ovunque e fino a che sarà tenuta in pregio la libertà, non deve il giurì far difetto: il popolo, se partecipa alla formazione dello Stato coi plebisciti, al Legislativo con le elezioni, al controllo coll'Esecutivo per mezzo della Camera, non può non partecipare analogamente anche al Potere Giudiziario.

Nè solo il giurì è necessario per questa considerazione di struttura costituzionale, ma anche pel grande vantaggio che ne ritrae il popolo. Esso è scuola insuperabile d'educazione civile; dappoichè, sedendo nelle Corti di giustizia, i cittadini perfezionano il senso del rispetto verso le leggi e verso la *res judicata*, ed acquistano i difficili sentimenti del limite e dell'equità; il carattere popolare si corrobora con l'adempimento d'un delicato ufficio pubblico, cui s'accompagna un'alta responsabilità morale; s'invigoriscono le istituzioni libere, diffondendosi l'idea che ciascuno deve servire lo Stato non soltanto col passivo pagamento delle imposte, ma anche con la diretta opera propria.

Inoltre, i benefizii di questo istituto non sono esclusivamente politici, o tali che non si possono ottenere se non a scapito della giustizia: anzi la giuria contribuisce in più modi, indiretti e diretti, al supremo interesse sociale che la giustizia risulti bene amministrata.

Indirettamente, la giuria rende possibile di limitare alquanto il numero dei magistrati togati, che senza di quella occorrerebbero in maggior quantità, e perciò concorre alla risoluzione del problema della più accurata scelta dei giudici con una più degna rinumerazione dei loro servizi. D'altra parte, vale ad assicurare e difendere quella squisita guarentigia che si fa consistere nella oralità e pubblicità dei dibattimenti (§ 793): chè, innanzi ad un giurì tratto a sorte fra cittadini ignari della tecnica giuridica, non può mai concepirsi altro sistema di procedura se non quello orale, ed anche le cause trattate a porte chiuse hanno almeno nei giurati altrettanti vigili testimoni in rappresentanza del pubblico escluso.

Direttamente poi la giuria non adultera, ma perfeziona l'amministrazione della giustizia. Essa introduce una op-

portuna divisione del lavoro, e perciò questo risulta meglio compiuto e il giudice si trova realmente costituito in condizione d'imparzialità nel processo, al coperto dai rancori dei condannati e dalle tiepide antipatie del pubblico: ai giurati, cioè, la facile constatazione del fatto, senza preoccupazioni delle conseguenze legali; al giudice, l'ardua applicazione della legge, senza preoccupazioni del concreto caso pratico su cui son chiamati a pronunziare la sentenza. Nè la distinzione è impossibile; poichè già Seneca scriveva *de quibusdam, etiam imperitus iudex dimittere tabellam potest, ubi « fuisse » aut « non fuisse » pronuntiandum est*: e nemmeno coi moderni sottili sviluppi della scienza penale è resa impossibile (come si afferma) una precisa e netta determinazione dei quesiti di fatto che si debbono proporre ai giurati. D'altra parte, nulla uguaglia la garanzia morale che adduce ai giudicabili questa popolare magistratura, indipendente dalle parti e da esse liberamente costituita mercè le ricusazioni di coloro che le parti non accettano, indipendenti dall'Esecutivo più che gli stessi giudici inamovibili, perchè sorge senza preparazioni dalle viscere del popolo e prestamente vi rientra non appena ha esaurito il suo compito. Mentre i giudici togati per l'abitudine delle loro funzioni acquistano un rigido spirito corporativo che li rende più disposti a convenire coi magistrati dell'istruzione e dell'accusa anzichè coi difensori e col giudicabile, mentre al diuturno loro ufficio essi attingono una fredda insensibilità per gli umani dolori e una involontaria diffidenza verso gli stessi innocenti, i giurati non hanno simili prevenzioni, ed ispirandosi piuttosto al buon senso, alle certezze morali, alla realtà e non alle teorie, assai meglio riescono agli scopi della penale giustizia. Se poi si pensa alle imperfezioni che deploriamo ancora nei codici relativamente alle guarentigie della libertà individuale, se si pensa al sistema segreto e inquisitorio che tuttora vige per l'istruzione dei processi, alle lungaggini delle istruzioni e del carcere preventivo, al vezzo di certi magistrati che nel dirigere il pubblico dibattimento sembrano talvolta atteggiarsi a portavoce e aiutanti del Pubblico Ministero, non può non

convenirsi che la giuria costituisce un mezzo indispensabile di tutela o di rivendicazione dei diritti del giudicabile, e affida meglio l'opinione e la coscienza pubblica.

Possono certamente errare i giurati; ma nemmeno ai giudici l'errore è impossibile, e perciò esistono gli appelli e i ricorsi. Ad ogni modo, anche quando errano, i giurati mettono d'accordo la legge penale e la coscienza del popolo, temperano le severe norme che il legislatore non ha ancora mitigate, proporzionano le condanne all'allarme sociale prodotto dai reati, e quindi fanno vivo e attuo il diritto, ed assicurano quella giustizia media che è meglio in armonia coi sentimenti medi della Società, alla cui tutela s'indirizza la giustizia. In tempi torbidi, senza dubbio il giurì è sensibile alle impressioni esteriori assai più che la giustizia togata; ma in tempi normali, poichè l'assoluto non è cosa di questa terra, sarà sempre meglio si pecchi per l'indulgenza verso i colpevoli anzichè per severità verso i deboli o gl'innocenti. In ogni caso, guardiamoci dall'imputare al giurì l'incongruenza di certi verdetti che troppe volte dipendono da errori o insipienze o deficienze dei giudici istruttori o delle parti in giudizio. Certo è, che in ogni caso l'autorità delle sentenze e quella della giustizia togata si trovano elevate ad altezze non altrimenti raggiungibili; perciocchè, attribuendo a giudici ignorati e transeunti la responsabilità morale della constatazione dei fatti, la giuria difende i giudici togati dagli odii e dalle critiche.

Le risultanze positive di fatto (si dice ancora), almeno in Italia, non depongono punto sulla facile corruttibilità della giuria, tanto sono rari i casi di giurati denunziati o processati per corruzione. Nè depongono sulla loro pretesa debolezza, poichè la percentuale dei verdetti negativi od assolutorii non è molto diversa da quella dei proscioglimenti pronunziati dai giudici togati, mentre la media delle pene inflitte dalle Corti d'assise è proporzionatamente più alta delle pene inflitte dai Tribunali, di cui è notoria la mitezza, accresciuta anche dalla non meno notoria tendenza delle Corti d'appello a ridurre le pene.

In conclusione, coloro che attaccano questo istituto, si

lascierebbero troppo preoccupare dai suoi difetti e troppo ne dimenticherebbero i vantaggi: ma i difetti tecnici si possono e si debbono correggere, mentre la soppressione dell'istituto ci ricondurrebbe ad uno stato di cose dal quale altra volta rifuggimmo in nome della libertà; e della libertà quest'istituto costituisce senza contrasto uno dei baluardi più provati e sicuri.

\* § 784. — Ma osservazioni certamente non lievi contrappongono gli avversarii.

Se in altre epoche il giurì ha potuto rivelarsi come squisita guarentigia delle libertà politiche, non lo è più ai dì nostri, alla stessa guisa che abbiamo cessato oggi dal venerare il vecchio « palladio » della Guardia Nazionale, cui pure in altri tempi si rivolgeva con una strana specie di misticismo l'anima fiduciosa dei popoli liberi. La difesa della libertà si ottiene ai dì nostri per altre vie coi Parlamenti e con la stampa; nè oggi l'Esecutivo deve essere considerato ancora come l'eterno nemico del popolo o il corrotto della giustizia.

Quanto poi all'effetto educativo che avrebbe l'istituto della giuria sul carattere pubblico, vuolsi notare innanzi tutto, che l'argomento è generico, adattabile ad ogni specie di partecipazione alla cosa pubblica; ma riferendolo all'amministrazione della giustizia si risolve nel considerare quest'ultima come un campo d'esperienze, ove il cittadino compirebbe la propria educazione e imparerebbe errando a spese della libertà e dell'onore dei giudicabili. Del resto, a che cosa riducesi queste pretese educazione, se i cittadini son chiamati a servire nel giurì per pochissimi giorni e pochissime volte in tutta la vita?

Ma poi, guardiamolo in sè, questo decantato istituto, e consideriamolo in rapporto alla buona amministrazione della giustizia. I giurati, reclutandosi sulla base del censo, benchè minimo, escono tutti da una classe, la classe borghese: quindi sono generalmente non pari, ma superiori ai giudicabili; quindi sono naturalmente inclini a considerare le cose dal punto di vista del ceto al quale appartengono.

Feroci nella repressione di certi reati, quelli contro la proprietà o contro l'ordine della famiglia, sono d'ordinario miti verso altri, quelli contro le persone; mitissimi ancora contro certi altri, quelli contro i poteri pubblici. Da regione a regione mutano le tendenze del giurì, che si dimostra parziale verso gli autori dei reati i quali sono più frequenti o caratteristici nel luogo ov'essi vivono. Non è dunque vero che il giurì ispiri maggior fiducia a tutti i giudicabili, ed alla opinione pubblica, la quale è la voce armonica di tutti i ceti, di tutte le classi, di tutti gli interessi sociali.

Ancora: se è vero che i giurati sono indipendenti dall'Esecutivo che non può accarezzarli o promuoverli nè intimidirli o tradurli a giudizi disciplinari, non è solo dalla parte dell'Esecutivo, che si mostra il pericolo. Ed essi vanno esposti in sommo grado alla corruzione o alla coazione morale, da parte degli interessati o da parte di quel complesso d'indefinite cause che chiamasi l'ambiente. Il giudicabile può intimorirli o comprarli, l'eloquenza degli avvocati difensori può abbagliarli e trascinarli fuor di strada, la stampa può influenzarli specialmente nel corso di lunghi processi.

Nè li trattiene alcun senso di responsabilità morale; perciocchè si incontrano a caso, passano e si sciolgono in pochi giorni o in poche ore, deliberano sotto le più disparate e capricciose influenze personali, votano in segreto, pronunziano senza motivazione, annullano la rispettiva coscienza in quella dell'ente anonimo e transitorio di cui fanno parte.

È lo stesso concetto fondamentale del giurì, che s'infrange innanzi alla critica. Per quanto la legge determini condizioni di capacità, queste non possono che essere bassissime ed esteriori, assai più simili a limitazioni per escludere gli assolutamente incapaci, anzichè ad accorgimenti per reclutare i più adatti. Inoltre è un fatto accertato che i cittadini più colti ed autorevoli riescono generalmente a farsi esentare o ricusare dalle parti, allorchè vengono sotteggiati per questo gravoso servizio. Or come si può affidare l'amministrazione della giustizia, la tutela della libertà e dell'onorabilità degli imputati, la tutela dell'ordine giuri-

dico, a persone tecnicamente inette all'ufficio? Si dirà ch'essi debbono soltanto dichiarare l'esistenza o non esistenza del fatto, senza preoccuparsi delle conseguenze: ma può la natura umana sdoppiarsi fino a cotesto punto? Ed è poi davvero così facile come s'afferma, la dichiarazione d'un fatto con piena astrazione dagli elementi giuridici che l'accompagnano? Dire un individuo colpevole o non colpevole, non involge forse una complessa e delicata valutazione di dritto? È impossibile che i giurati si adattino a rispondere *sì* o *no* senza guardare alle conseguenze di dritto che discenderanno dal loro verdetto; coi nostri Codici così progrediti, è impossibile che non debbano inoltrarsi e smarrirsi nel dedalo della imputabilità, delle aggravanti e delle attenuanti. In così delicate materie, quando è in giuoco l'avvenire d'un uomo, la certezza deve scaturire dalla critica illuminata, non dalla impressione intuitiva o istintiva dei primi che càpitano: mentre col porre i processi in mano ai giurati, si rende incerta ed aleatoria la sorte del giudicabile, si turba ed intorbida la giustizia. Senza preparazione tecnica, senza responsabilità, essi usurpano sul Potere Legislativo, potendo mettere in non cale le leggi; usurpano sul Potere Esecutivo, potendo esercitare un incontrollato diritto di grazia; usurpano sul Potere Giudiziario, potendolo paralizzare nel compimento del suo debito o trascinare a sentenze riprovevoli. In un secolo in cui la specializzazione è riconosciuta da tutti come la legge del progresso, la giuria non è che un rudere d'altri tempi: essa impone un forte carico ai cittadini senza reali vantaggi al popolo e con effettivi danni della giustizia.

\* § **785.** — Per conto nostro il giurì non ci ha mai destato entusiasmo e neppure simpatia; e ciò per ragioni generali e per ragioni speciali; pei difetti tecnici che l'istituto ha e che si possono correggere, e pei difetti inerenti alla sua qualità e che non si potranno correggere mai senza svisarne il carattere.

Circa i motivi generali di avversione e che si riferiscono anche ai difetti intrinseci dell'istituto del giurì, essi si ri-

collegano al concetto che spinse la civiltà moderna a codificare il diritto per meglio, così, accertarlo. Ma a che vale questa certezza (ci si consenta a questo punto di ricordare, in parte, quanto ebbimo già occasione di scrivere in proposito) <sup>(1)</sup> a che vale questa certezza quando venga chiamato ad applicare il diritto un giudice non *permanente*, vale a dire improvvisato, che non ha nè tradizioni da mantenere, nè la scienza che lo illumini, nè la competenza che gli impedisca di errare anche nella massima buona fede?

In ordine ai motivi speciali e riferentisi ai difetti tecnici del giurì, osserviamo che, almeno così come funziona oggidì, e cioè con una capacità elettiva così lata, col diritto di ricusa così esageratamente esteso a favore dell'imputato (che a mezzo del suo difensore finisce sempre — quando pessima sia la causa — coll'espellere gli elementi migliori e più intelligenti e che darebbero garanzia di giustizia, per trattenere solo quelli che presumibilmente sieno i meno..... restii a seguire la tesi difensionale) le simpatie non sono affatto giustificate: anzi tutt'altro.

Aggiungasi che si tratta di un'istituzione il cui ufficio si subisce dal cittadino come un onere pesantissimo a cui anche i migliori elementi (anzi specialmente quelli) tentano, di sottrarsi e vi riescono quasi sempre con ogni mezzo lecito ed illecito; di un'istituzione che — personificata dopo questa selezione a rovescio, negli elementi meno adatti a pronunciare giudizi di tanta gravità — si trova sperduta e confusa tra i periti che fanno da avvocati e gli avvocati che fanno da periti, tra le requisitorie del Pubblico Ministero e della parte civile da una parte e le commoventi perorazioni difensionali dall'altra; e finisce poi spesso per emettere quei verdetti o contraddittorii od iniqui a favore, e talora anche a carico dell'accusato, e che tanto scandalo sollevano — per un giorno solo pur troppo — nella pubblica opinione.

(1) *Sulla funzione giudiziaria e sui principii costituzionali che la regolano.*  
« Rivista giuridica e sociale ». Napoli. A. III, n. I, 1906, p. 13.

E come se ciò fosse poco, invece di correggere i difetti tecnici del giuri si sono, come abbiám visto, (§ 775, 779), soppressi in questi giorni i giudici che assistevano il presidente, accrescendo apparentemente l'autorità di questi, ma in effetto scoprendolo di fronte alle parti che lo fanno durante il dibattimento e dopo il verdetto dei giurati e la sentenza sua, oggetto di recriminazioni con poco decoro della giustizia<sup>(1)</sup>. Che se la riforma paresse ancora poco soddisfacente, si pensa — a maggior consolazione e gloria dei delinquenti e sempre pel mal vezzo di copiare ciecamente dagli altri senza tener presenti i nostri costumi — di sopprimere il *riassunto presidenziale*, la sola parola che abbia la presunzione di serenità e di imparzialità che mancano, naturalmente ed in buona fede, alle parti.

Un'istituzione, dunque, così fatta non può certo chiamarsi pomposamente il « palladio della libertà », come la definirono i suoi incondizionati fautori. Sarebbe forse più meritato il titolo di « guardia nazionale della libertà » se anche noi, che non le siamo favorevoli quando si tratta di volgari delitti, non la ritenessimo più che giustificata pei reati d'indole politica. Per quanto anche in ordine a questi ultimi non ci fosse da temere il responso di una magistratura che fosse realmente indipendente, noi riconosciamo però che la giustizia non vive solo di sostanza ma anche di apparenza.

(1) I fatti recenti non mancano, come già dicemmo (§ 779), e ci auguriamo di cuore che non diventino in seguito più numerosi.

Per ora ricordiamo — per tacer d'altri — il processo contro il pittore *Citarriello* che si è dovuto sospendere alle Assise di Napoli, ed il processo contro certo *Marra* svoltosi alle Assise di Lecce. Altro che esempi inglesi!

E mentre stiamo correggendo queste bozze, i giornali recano la notizia che i giurati della Senna (tutto il mondo è paese) hanno assolto certo Gregory, giornalista, che aveva sparato a bruciapelo e ferito gravemente il troppo celebre capitano Dreyfus, colpevole... di essere stato dichiarato innocente, dalla Corte di Cassazione, del reato di spionaggio ai danni della sua patria, come i giudici militari avevano ritenuto. Ebbene — incredibile ma vero — i giurati accolsero le tesi dell'imputato che dichiarava di non avere sparato contro un uomo, ma... contro un simbolo!

Manifestamente, la teoria di Rabagas che ci fa ridire sulla scena, è stata presa sul serio dai giurati parigini.

Da tutto questo non vogliamo però trarre la conclusione assolutamente contraria alla giurìa anche nei reati comuni.

Solo intendiamo mettere in rilievo che trattasi di una istituzione la quale richiede che il popolo si trovi in uno stadio di progredita civiltà in guisa da sentire l'importanza, la dignità, la responsabilità dell'ufficio di giurato; — che intanto non si devono trascurare le riforme atte a diminuire, se non a togliere, i difetti tecnici più sopra rilevati, principal causa se non unica, di certi scandalosi verdetti; — che la legislazione penale delinei le forme criminose con esattezza e precisione non disgiunta da linguaggio semplice e accessibili alle menti meno colte ed in ogni modo ignare di legge; — e che, infine, si disciplini meglio la difesa che pare abbia soltanto diritti e non doveri, e la procedura in ordine ai periti tramutati in altrettanti avvocati al servizio di chi li paga meglio.

Che se fossimo sicuri che simili rimedi non sono possibili o che da essi non è a sperarsi giovamento alcuno così da lasciare sempre timorosa o la società o l'individuo contro i troppi frequenti errori del giurì, noi non rimpiangeremmo certo il giorno in cui ne vedessimo il tramonto. Lo rimpiangerebbero forse i delinquenti che vedrebbero diminuita la probabilità della loro assoluzione, come risulta dal seguente specchio tolto dall'ultima statistica giudiziaria pubblicata nell'anno 1907 ma che si ferma — come avemmo già occasione di osservare altre volte — soltanto all'anno 1904 <sup>(1)</sup>.

Anni	Condannati ogni 100 giudicati		
	Assise	Tribunali	Pretori
1884-1886 . . . . .	69.68	75.61	71.31
1887-1889 . . . . .	70.56	75.88	67.52
1890-1892 . . . . .	67.76	70.92	58.31
1893-1895 . . . . .	66.72	68.23	54.79
1896-1898 . . . . .	66.65	68.70	58.91
1899-1901 . . . . .	64.90	68.48	60.43
1902. . . . .	61.41	66.09	59.10
1903. . . . .	63.16	66.27	61.71
1904. . . . .	58.39	66.78	58.93

(1) Tipografia Nazionale. Roma, 1907, pag. XCVII.

Si noti che l'aumento proporzionale dei prosciolti dai Tribunali e dai pretori e quindi la correlativa diminuzione dei condannati, è dato dal fatto che il nuovo Codice penale ha dato maggiore estensione alla querela di parte; querela che è pur anche la causa di una permanente minore inferiorità in confronto degli assolti delle Assise, rispetto alla quale la remissione della querela non ha influenza. Tuttavia la percentuale dei condannati dalle Assise è sempre minore e tende a diminuire.

Gli avvocati ed i periti evidentemente ottengono risultati più lusinghieri sui giudici popolari che su quelli togati.

---

**Art. 71.**

**Niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali.**

**Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie.**

## SOMMARIO:

**\* Tribunali e Commissioni straordinarie.**

\* § 786. Importanza somma del principio formulato nella seconda parte dell'articolo 71. — \* § 787. I Tribunali straordinari in Francia sino alla Carta del 1830. — \* § 788. I costituenti: piemontese-napoletano-toscano. — \* § 789. Significato dell'espressione « giudice naturale ». — \* § 790. Le giurisdizioni speciali. — \* § 791. L'articolo 71 ed il Potere Esecutivo. — \* § 792. L'articolo 71 ed il Potere Legislativo.

**\* Tribunali e Commissioni straordinarie.**

\* § 786. — Se l'autorità pubblica potesse attendere che un fatto criminoso avvenga, o insorga una controversia giuridica, per designar solo allora qual giudice dovrà conoscerne e con quali forme, nulla tornerebbe più facile che il presciogliere magistrati e riti in tal guisa, da favorire od opprimere un determinato litigante o giudicabile. La sentenza non sarebbe più conclusione di un obiettivo procedimento, nel quale un giudice imparziale considera l'azione in sè, fatta astrazione dall'individuo che deve risponderne: ma risulterebbe opera effettiva benchè indiretta dell'autorità, la quale intanto istituisce quell'apposito magistrato o quelle apposite regole, in quanto ha in animo un'assoluzione o una condanna. L'eguaglianza fra i cittadini risulterebbe annullata, perocchè ciascuno riceverebbe giustizia non come tutti gli altri, ma ad arbitrio dell'autorità — bugiarda diverrebbe l'epigrafe scritta nei Tribunali, che « la legge è

uguale per tutti » — i diritti individuali perderebbero ogni sicurezza di uniforme trattamento giuridico. Affinchè dunque l'amministrazione della giustizia risulti, come dev'essere, imparziale, uniforme e obiettiva, è necessario che i giudici e i riti di lor procedura sieno istituiti *anteriamente* all'avverarsi del fatto singolo in cui devesi pronunziare la sentenza.

Questo principio così evidente, fu tuttavia disconosciuto per lunghi secoli, e innumerevoli pagine della storia ci attestano di che lagrime e di che sangue grondino i Tribunali straordinarii, le Commissioni straordinarie, le Corti statarie. Il Re assoluto, che pur avea giudici ligii ai suoi cenni perchè non inamovibili, e spiccie forme del rito giudiziario più a terrore che a difesa dei giudicabili, nei momenti delle grandi vendette sentiva spesso vacillare la sua fede negli ordinari strumenti della giustizia, creava allora altri giudici straordinarii, meglio penetrati del suo stesso modo di sentire e più atti a colpire con mano implacabile, nunzii di sterminio già deliberato e non estimatori imparziali delle altrui opere in rapporto alla legge. Qual sorgente d'ogni giurisdizione egli vantava il duplice diritto d'*evocazione* e di *commissione*; con quello, poteva a proprio beneplacito sottrarre la cognizione di determinate cause al Tribunale competente, ed attribuirlo ad altra non competente Corte di giustizia; con questo poteva a proprio beneplacito commettere a nuovi appositi giudici la cognizione d'un determinato affare sottraendolo alla cognizione dell'ordinario magistrato. Atti qualche volta di favore verso individui benvisi, più spesso di rigore verso i nemici o gli avversarii, cotesti interventi nell'amministrazione della giustizia ne violavano le garantigie essenziali, precisamente nei casi in cui gl'imputati o litiganti avrebbero avuto maggior bisogno d'uno scudo contro i potenti: erano sospensione, deroga delle leggi per comodo d'un privato o per bieche opportunità politiche; erano offesa alla coscienza dei giudici sospettati d'onestà, onta agli stessi giudici prescelti a strumento di favoritismo o di oppressione, spregio del diritto del cittadino ad ogni giudicato secondo la regola istessa alle quali tutti gli altri sono soggetti. Laonde così odiose

apparivano coteste commissioni ed evocazioni, che persino i colpevoli da esse condannati erano compianti dall'opinione pubblica siccome innocenti sacrificati alla nemesi politica. Quando Francesco I di Francia nel visitare la tomba di Montaigu deplorava la morte immatura e crudele di quel Ministro: « non fu già condannato dalla giustizia, ma da una commissione regia », rispondeva a lui un cortigiano; ed entrambi sentivano in cotesta breve esplicazione aleggiare il ricordo d'una iniquità commessa in nome della giustizia.

\* § **787.** — Consimili eccessi erano così antichi e ripetuti nella Francia, che in tutte le radunanze degli Stati Generali ne furono mossi lamenti vivacissimi, e nel 1355, 1363, 1579, 1597 il Re vedevasi costretto a confessare la illegalità delle Commissioni ed Evocazioni e prometterne la cessazione, salvo a ritornare indi a poco alle consuete nequizie. Ma il grido si ripetè prepotente nei *cahiers* degli Stati Generali del 1789, e la rivoluzione vi dette ascolto senza indugio. La legge 24 agosto 1790 dispose:

L'ordine costituzionale delle giurisdizioni non potrà essere turbato, nè i giudicabili distratti dai loro *giudici naturali* per mezzo di veruna Commissione o di altre attribuzioni od evocazioni se non quelle che saranno determinate dalla *legge*.

Indi la Costituzione del 1791 scrisse:

I cittadini non possono essere distratti dai giudici che *la legge* loro assegna, nè per mezzo di alcuna Commissione, nè mediante altre attribuzioni ed evocazioni se non quelle che son determinate dalle *leggi*.

E più tardi la Costituzione dell'anno III:

Nessuno può essere distratto dai giudici che *la legge* gli assegna, nè per mezzo di alcuna Commissione, nè mediante altre attribuzioni se non quelle che sono determinate da una legge *anteriore*.

Senonchè la rivoluzione stessa dovea calpestare il grande principio che veniva scrivendo nelle consecutive sue leggi. I ricordi dell'epoca del Terrore fanno intendere assai meglio che qualsiasi dimostrazione teorica, come l'assolutismo non dipenda dall'aver un Re o dal non avere un Parla-

mento, ma dal confondere tutti i poteri in uno stesso corpo, sia pure un'assemblea elettiva. I Tribunali straordinari imperarono; non imputati da giudicare, non forme lente e tutelatrici, non difese, non ricerca obiettiva delle prove, non sentenze imparziali essi conobbero, ma nemici da distruggere e condanne già prestabilite a ludibrio della giustizia. Più tardi poi, sotto il Primo Impero, le Corti statarie risorgevano ancora dalle ceneri; e un decreto di Napoleone le dichiarava necessarie per la cinica considerazione « che vi sono reati i quali non si possono nè rinviare innanzi i Tribunali, nè lasciare impuniti » !

Con la Carta del 1814 si ritornò alla liberale proclamazione del principio enunciato nelle Costituzioni rivoluzionarie, e difatti leggiamo in essa:

Art. 62. — Niuno potrà essere distratto dai suoi *giudici naturali*.

Art. 63. — Non potranno in conseguenza essere creati *Commissioni e Tribunali straordinarii*. Non sono comprese sotto cotesta denominazione le giurisdizioni prevostali, se il loro ristabilimento è giudicato necessario.

Indi la Costituzione del 1830, rendendo più incisivo il divieto:

Art. 53. — Niuno potrà essere distratto dai suoi *giudici naturali*.

Art. 54. — Non potranno in conseguenza essere create *Commissioni e Tribunali straordinari* a qualsiasi titolo e sotto qualsiasi denominazione che possa essere.

Di qui l'articolo 94 della Costituzione belga, ancora vigente:

Nessun Tribunale, nessuna giurisdizione contenziosa potrà stabilirsi che in forza d'una *legge*. Non possono crearsi *Commissioni o Tribunali straordinarii*, qualunque ne sia la denominazione.

\* § 788. — Non potea dunque il costituente piemontese non ignorare e condannare a sua volta gli antichi eccessi, nell'atto in cui dotava la patria d'istituzioni fondate sulla libertà civile e l'uguaglianza giuridica. Chiari e univoci erano i modelli ch'esso avea prescelti alla sua opera: fresche ed eloquenti le memorie della nostra stessa Penisola, ove era tutta una serie lacrimevole di violazioni dellè guarentigie fondamentali della giustizia, dalla « Giunta di Stato »

che nel 1799 mandava alla morte il fiore della cittadinanza partenopea, alle Corti marziali del 1821 in Napoli, in Sicilia, nel Lombardo-Veneto e nel Piemonte medesimo — dalle Commissioni straordinarie del 1824 e 1828 nelle Romagne, in Roma e nel Cilento, ai Tribunali statarii dal 1834-37 in Piemonte, in Modena, in Napoli, in Sicilia e negli Stati Pontifici — da quelli del 1844 ancora in Romagna, a quelli recentissimi del 1847 ancora in Calabria.

Fu nel 24 febbraio, che il Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) venne chiamato per la prima volta ad occuparsi di questa materia, e il processo verbale registra laconicamente che « non ha dato luogo ad alcuna osservazione » l'articolo a ciò relativo. Ma nella seduta del 2 marzo vi si ritorna sopra e il processo verbale attesta:

Sur l'observation du Ministre des affaires étrangères (San Marzano), il a été adopté, avec l'agrément du Roi, de corriger l'article ainsi conçu: « niuno può essere distolto dal proprio fòro... » en y substituant la phrase: « niuno può essere distolto dai suoi *giudici naturali* ».

Così l'articolo si trovò redatto quale ora lo leggiamo, e prese posto nel titolo consacrato all'Ordine giudiziario, quasi guarentigia di rispetto all'integrità delle funzioni affidate ai giudici.

La Costituzione concessa in Napoli il 10 febbraio 1848 (§ 6), la quale certamente dovè giungere in Torino prima dell'emanazione dello Statuto, poneva l'analogo articolo sotto l'epigrafe « Disposizioni generali » dove trattavasi dei diritti di libertà guarentiti ai cittadini; e similmente la Costituzione Toscana, emanata il 15 febbraio, collocò l'analogo articolo nel titolo concernente il « Diritto pubblico dei toscani ».

\* § 789. — L'espressione enfatica « giudice naturale » significa giudice istituito dalla legge, come risulta evidente dalla formula con cui le Costituzioni francesi del 1791 e dell'anno III tradussero l'espressione primamente adottata nel 1790.

Il valore altissimo di questa guarentigia si appalesa col ravvicinare l'articolo 71 a quello che immediatamente pre-

cede. Nell'articolo 70 lo Statuto dichiara che spetta esclusivamente al Potere Legislativo il determinare le *norme* circa le competenze, le sedi, i gradi, le guarentigie e i procedimenti del Potere Giudiziario; in quest'articolo 71 esso aggiunge che non è legale verun *provvedimento* il quale sottragga un giudicabile ai magistrati resi competenti dalla legge, per trascinarlo innanzi ad altri magistrati istituiti appositamente per lui. I due articoli si compiono fra loro, ed è perciò che nella Costituzione belga (§ 787) li abbiamo visti fusi in un solo: ordinamento della giustizia secondo criterii generali, obiettivi, uniformi, astraendo dai futuri casi singoli; divieto di sottrarre un singolo caso o individuo alla giustizia uniformemente preordinata per tutti. Come bene esprimevasi la Costituzione francese dell'anno III, il giudice e il rito debbono sempre essere quelli, istituiti da una legge *anteriore* al sorgere della controversia dedotta in giudizio. Se un Tribunale non corrisponde più ai fini della giustizia, esso farà luogo ad altro magistrato più adatto, ma per mezzo d'una *legge*, ossia d'una norma destinata a regolare uniformemente tutti i casi *futuri*, ed emanante dal Parlamento. Fino a che però un Tribunale non sia stato in tal guisa sostituito con altro diverso, non è lecito sottrargli uno solo dei casi o individui sui quali la sua legal competenza si estenda. Perciocchè l'uguaglianza di tutti innanzi alle leggi non vuol essere solo uguaglianza di fronte alle norme delle azioni individuali, ma anche di fronte ai mezzi e alle guarentigie della giustizia; e ciascuno ha diritto non solamente di veder determinata la sua libera sfera d'azione secondo gli identici limiti giuridici, ma anche d'essere giudicato nell'identico modo e con le identiche tutele con cui sarebbe giudicato ogni altro al suo posto.

Così grande è l'importanza d'una onesta e uniforme giustizia, che il Costituente volle soffermarsi con particolare insistenza sulla necessità che tutti i giudicabili vengano sempre trattati alla pari. Non gli bastò il dire nell'articolo 70 che l'ordinamento giudiziario è materia esclusiva della legge — alla quale, per l'articolo 24 tutti i cittadini sono egualmente soggetti — ma stimò soggiungere con

chiari termini che alla legge dell'ordinamento giudiziario non si potesse mai derogare in vista d'un caso singolo. Non gli bastò nemmeno l'esplicito divieto di sottrarre alcuno al giudice preordinatogli dalla legge, ma stimò ancora di spiegare il suo concetto con un'abbondanza da cui generalmente lo stile legislativo rifugge, traendo la conseguenza che non possono *perciò* crearsi Tribunali o Commissioni straordinarie. Stabiliti i magistrati varii con le loro competenze e i loro riti, non è dunque permesso ad alcuno e per alcun motivo, nè di trasferire la cognizione di un caso singolo dal giudice legale ad altro giudice esistente per diversi scopi od uffici, nè di sottrarre la cognizione di un caso singolo al giudice legale per investire un altro appositamente creato.

\* § 790. — Tale essendo il concetto del « giudice naturale » segue che non possono assimilarsi alle giurisdizioni eccezionali e straordinarie proibite dallo Statuto, le giurisdizioni *speciali* ossia create per speciali persone o materie, ma create dalla legge e anteriormente e uniformemente per tutti i casi avvenire. Siffatte giurisdizioni speciali potranno essere criticabili in sè o per rispetto al principio dell'unità della giustizia (§ 764), ma non dal punto di vista delle loro legalità: non dovendosi confondere quello che è eccezione ad una norma o deroga ad un prestabilito ordine di cose, e quello che è norma o regola costante di un ordine di cose riconosciuto particolare e diverso.

Non erano dunque giurisdizioni eccezionali, ma giurisdizioni speciali in armonia con l'articolo 71 dello Statuto quei Tribunali del Contenzioso amministrativo, che pure in sè stessi meritavano tante critiche, e finirono con l'essere aboliti (§ 778). Non sono giurisdizioni eccezionali i Tribunali militari per le persone appartenenti all'esercito e l'Alta Corte di Giustizia pei membri del Senato, quantunque non manchino coloro che per ragioni intrinseche preferirebbero l'abolizione di quelli e di questa (§ 361). Non è giurisdizione eccezionale la Corte dei conti in materia di conti e pensioni (§ 141). E nemmeno è violazione della guarentigia del giudice

naturale il rinvio d'un Ministro dalla giurisdizione ordinaria a quella dell'Alta Corte secondo l'articolo 47 dello Statuto, o il rinvio d'un imputato d'alto tradimento dalla Corte di assise all'Alta Corte suddetta a termini dell'articolo 36, od anche la rimessione delle cause da uno ad altro Tribunale per motivi di sicurezza pubblica o di legittima sospizione a termini degli articoli 766-777 del Codice di procedura penale; — perciocchè in tutti questi casi non s'inventa il giudice o la procedura dopo conosciuto il colpevole ed in odio alla persona di lui, ma giudice e procedura virtualmente preesistono, e il colpevole non ignora che in forza della legge vi può essere sottoposto; mentre d'altra parte è lo stesso organo giudiziario (e non l'Esecutivo) che in tutti codesti casi decide se il rinvio è legittimo. Si riscontri quanto si disse al § 363 circa i reati di alto tradimento, ai §§ 498 e ss. circa i reati dei Ministri, e si esaminino i citati articoli dei Codici di procedura civile e di procedura penale quanto alle rimessioni da una ad altra autorità giudiziaria.

\* § 791. — Il divieto dell'articolo 71 si dirige innanzi tutto all'Esecutivo, perciocchè è questo l'organo proprio dei *provvedimenti* (§§ 95, 113), e da esso vennero principalmente e potrebbero venire anche in seguito le creazioni di Corti statarie e di Commissioni straordinarie.

Quest'articolo perciò non fa che ripetere in maniera specifica, relativamente all'Amministrazione della giustizia, la disposizione generica già espressa nell'ultima parte dello articolo 6 dello Statuto, e che da sola costituisce l'essenza e la caratteristica del regime costituzionale. Il Potere Esecutivo non può mai sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne; il Potere Esecutivo non può mai sottrarre un caso o un individuo al giudice che *la legge* ha prestabilito per la materia o per le persone in cui quel caso o quello individuo rientrano. Se l'Esecutivo non può modificare l'ordinamento giudiziario con norme regolamentari (il che è detto nell'articolo 70), a maggior ragione non può modificarlo con provvedimenti singoli. Se la legge in tanto esiste

in quanto è norma di uguale imperio per tutti, non è lecito all'Esecutivo disconoscerla nè in favore, nè in danno di alcuno, e non può desso nè creare giudici d'occasione per determinate persone o materie, nè estendere a un dato caso o individuo la competenza di un magistrato che la legge ha istituito per altri scopi od uffici. Sebbene lo Statuto affermi che la giustizia « emana » dal Re, non può il Re, Capo dell'Esecutivo, ingerirsene; ed anche questo concorre ad affermare come non sia da prendere alla lettera quella tradizionale e puramente formale « emanazione » (§ 747).

Giustamente la Cassazione di Torino, con la sentenza 5 settembre 1867, riteneva che un regolamento dell'Esecutivo non ha virtù di modificare o determinare la competenza dei Tribunali, e nessun decreto può essere attributivo di giurisdizione.

Devesi perciò concludere che i decreti di stato d'assedio, coi quali si estesero i Tribunali militari di guerra a cittadini non appartenenti all'esercito, violarono manifestamente l'imperativa disposizione di quest'articolo. Infatti, nessuna legge consente simile estensione a beneplacito del Governo, e non si può scorgere nel breve inciso dell'articolo 5 dello Statuto per cui il Re « dichiara la guerra », una implicita potestà di derogare alla prescrizione esplicita dello Statuto medesimo, per cui nessuno può essere distolto dai giudici che la legge gli assegna. Non esiste in Italia alcuna legge, la quale preavvisi il cittadino che in date circostanze egli può venir sottratto al magistrato ordinario, per essere sottoposto a Commissioni composte di giudici non tecnici, non inamovibili, non costituiti anteriormente al verificarsi dei fatti criminosi, non tenuti a tutte le tutelatrici forme del rito ordinario (§§ III a II4).

Da questa norma di diritto obiettivo, per cui l'Esecutivo non può sottrarre alcuno al suo giudice naturale, deriva poi come conseguenza il diritto subiettivo del singolo di eccepire l'incompetenza del giudice illegale a cui fosse per avventura sottoposto, richiamandosi, ove occorra, al Potere Giudiziario ordinario, che è il tutore di tutti i diritti e l'assertore di tutti i limiti giuridici.

\* § 792. — Ma l'espressione dell'articolo 71 è così generale, che non si può a meno d'intenderla rivolta anche al Potere Legislativo. Perciocchè il Legislativo, pur esprimendo la volontà statale sempre nella forma d'una legge, può emanare non solo leggi-norma, ma anche leggi-provvedimento (§§ 71, 72); e di conseguenza non è esclusa la eventualità che anche dal Legislativo possa essere costituito un Tribunale « straordinario ».

Ora, la distinzione fra le leggi-norma e le leggi-provvedimento ha la sua ragion d'essere appunto in ciò, che queste ultime si debbono tenere sempre nei limiti determinati da quelle, alla stessa guisa che i provvedimenti dell'Esecutivo si debbono tener sempre nei confini tracciati nelle norme legislative e da quelle regolamentari (§ 131 *ess.*).

Adunque, ponendo a riscontro le disposizioni dell'articolo 70, con quelle dell'articolo 71, deve si concludere che lo stesso Legislativo, mentre esercita l'esclusiva attribuzione di regolare l'ordinamento giudiziario e modificarlo semprechè lo giudichi opportuno e conveniente, deve però sempre esplicitare tale attribuzione sua con leggi-norma, con leggi rivolte a regolare i casi futuri, anteriormente al loro avverarsi; e non mai con leggi-provvedimento, cioè posteriori ai casi di cui esse si occupano.

Per fermo, come in tutte le opere della legislazione, anche in questa il Potere Legislativo può con libera autodeterminazione addivenire così a leggi permanenti, come a leggi temporanee, ed anche a leggi d'applicazione limitata ad una sola parte del territorio. Così la legge 15 agosto 1863, n. 1409, e la legge 13 febbraio 1864, n. 1662, sottraevano per un dato tempo i colpevoli di brigantaggio alle Corti e alle procedure ordinarie, e li deferivano ai Tribunali militari; così la legge 18 maggio 1866, n. 2907, e più tardi una legge del 1894, davano disposizioni più rigorose di pubblica sicurezza con decorso alle giurisdizioni ordinarie; così non sarebbe contraria all'articolo 71 dello Statuto (fatta ogni riserva nel merito) una disposizione la quale consentisse permanentemente all'Esecutivo l'istituzione di Tribunali militari in caso di pubblico pericolo. Ma queste leggi che il

Parlamento ha piena potestà di fare e che talvolta ha fatto, sono pur sempre leggi-norma, inquantochè dispongono pei casi futuri ed uniformemente.

Ciò che nemmeno il legislatore può compiere senza offesa dell'articolo 71, è la creazione di Tribunali o di riti d'eccezione per uno o più fatti o individui, lasciando tuttavia sussistere la giurisdizione e la procedura normale pei casi o individui non eccettuati. In altre parole, la determinazione delle competenze giudiziarie, ancorchè fatta dal Parlamento, non può mai avere effetto retroattivo. Ed è perciò che l'articolo 2 del nostro vigente Codice penale dichiara che « se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più *favorevoli* all'imputato ». Non dice, poi, « le più *miti* » (com'era stato proposto in qualche schema anteriore) ma « le più *favorevoli* », per comprendere in uno stesso concetto non solamente le norme obiettive di diritto penale, ma anche quelle del procedimento.

Resta in conseguenza diniegata la così detta « giustizia parlamentare » che nell'antica Inghilterra e nella prima epoca degli Stati Uniti d'America, si esercitò a carico di tante illustri vittime col mezzo dei *bills of attainder* e dei *bills of pains and penalties* (§§ 280, 374), terribili leggi *ex post facto* di cui le prime comminavano la pena di morte, le seconde comminavano pene restrittive della libertà in perpetuo e a termine, ma in entrambi i casi prendendo in considerazione un singolo individuo, dichiarandolo reo e condannandolo. Oggi queste spaventevoli leggi-sentenza sono proibite dalla Costituzione in America, dalla civiltà e dalla opinione pubblica in Inghilterra; presso di noi sono proibite dall'articolo 71 sotto la guarentigia della coscienza nazionale e non però in forza di alcuna sanzione giuridica, imperciocchè il nostro Giudiziario non ha sindacato sopra gli atti del Parlamento e deve a tutte le leggi prestare obbedienza ed applicazione (§§ 754, 755).

**Art. 72.**

**Le udienze dei tribunali in materia civile e i dibattimenti in materia criminale saranno pubblici conformemente alle leggi.**

## SOMMARIO :

**\* Pubblicità dei dibattimenti giudiziarii.**

\* § 793. Necessità di questa guarentigia. — \* § 794. L'articolo 72 e i suoi modelli. — \* § 795. Analoghe disposizioni dei vigenti Codici. — \* § 796. I dibattimenti giudiziarii e la libertà di stampa.

**\* Pubblicità dei dibattimenti giudiziarii.**

\* § 793. — Il regime libero è fondato essenzialmente nella pubblicità la quale, subentrando là dove le garanzie giuridiche si arrestano, tutti i freni, i limiti e le azioni subordina al controllo efficacissimo della coscienza nazionale. Per la qual cosa, allo stesso modo che sono pubbliche secondo l'articolo 52 dello Statuto le adunanze della Camera, ed ora, secondo la vigente legge, anche quelle dei Consigli comunali e provinciali, così deve essere pubblica anche l'amministrazione della giustizia. In tutte le epoche di servitù noi troviamo disconosciuta questa suprema guarentigia, e come il Governo si svolge tutto nell'ombra, come ai cittadini è contesa la libertà di opinione, di riunione, d'associazione, di stampa, così anche la giustizia si ammantava di veli tenebrosi, e dal seno di segrete conventicole avventava più micidiali i suoi fulmini. Per converso in tutte le epoche di libertà noi troviamo riconosciuto ed affermato il principio che anche la giustizia vuol essere amministrata senza veli sotto gli occhi stessi del popolo. In Atene sentenziavano in numerosa assemblea

gli *eliasti*, magistrati (come dice la parola stessa) giudicanti alla luce del sole; in Roma la giustizia si amministrava in pieno fòro e nei giorni di mercato; presso i popoli germanici si amministrava nelle pubbliche radunanze degli uomini liberi, stretti intorno al loro capo in un circolo, di cui rimane ancora la memoria nella denominazione di *Ruota* che portarono certe Corti di tempi a noi più prossimi, e nella stessa usanza nostra di disporre a semicerchio in tutti i Tribunali gli stalli dei giudici.

È veramente, la ricerca obiettiva della verità non può aver bisogno di paurosi misteri, ed è un pregiudizio il credere che la pubblicità della giustizia ne comprometta l'efficacia. Se rei o testimoni infedeli possono talvolta essere messi in sull'avviso dalla pubblicità e tacere questa o quella circostanza, molte volte la notorietà delle deposizioni e delle circostanze può rendere più agevole la scoperta d'altri fatti che vi si collegano e che altrimenti rimarrebbero ignoti. Ad ogni modo, la pubblicità costituisce senz'alcun contrasto la guarentigia più sicura d'una retta amministrazione della giustizia, e per forza preventiva e repressiva nessun più sottile accorgimento di legge varrebbe a sostituirla od equipararla: più ancora, gli stessi accorgimenti della legge rimarrebbero in gran parte lettera morta se non esistesse la pubblicità, poichè è dessa che li vivifica, penetrando là dove le leggi non riescono a penetrare. Assoggettando i testimoni e i periti al controllo della coscienza pubblica, ponendo accusatori e difensori sotto il sindacato della pubblica opinione, chiamando gli stessi giudici e giurati al tribunale morale e al supremo giudizio del popolo, la pubblicità rafforza il sentimento del dovere, incita a seguire la via dell'onesto e del giusto, impedisce la violazione dei diritti dei giudicabili, assicura il rispetto alle leggi, fuga i sospetti ed accresce la riposata fiducia che la nazione deve avere nelle sue Corti di giustizia. Il senso della responsabilità non è mai così desto nelle intime latebre di un'anima, come quando essa sente di non poter sfuggire a quell'argo dai mille occhi che è la pubblica opinione: debolezze, transazioni e viltà che per accidia non sanno ribellarsi allorquando si cullano

nella speranza di rimanere ignorate, trovano la forza di resistere appena sentono che non isfuggiranno al severo giudizio della coscienza generale. Allo stesso modo che le sanzioni penali riescono meglio al loro scopo non quando sono terribili ma quando sono certe, così pure le irregolarità eventuali nell'amministrazione della Giustizia riescono evitate meglio che dalle repressive disposizioni di legge, dal sindacato più mite ma più indefettibile dell'opinione pubblica.

« Datemi — tuonava Mirabeau dalla tribuna della Costituente — datemi quel giudice che più vi aggrada: parziale, corrotto, mio nemico persino, non me ne importa; purchè tutto quello che egli possa dire e fare contro di me sia costretto a dirlo ed a farlo innanzi al pubblico ».

Fa poi bisogno d'avvertire che colla *pubblicità degli atti giudiziarii* non va confuso il *segreto d'ufficio* che la nuova legge del 24 luglio 1908, n. 438 (§ 775) ha voluto sancire meglio che non facesse la legge organica giudiziaria che vi accennava solo incidentalmente e con formula imperfetta. Anzi è un'eccezione che non fa che confermare la regola. E regola ed eccezione mirano ad uno scopo comune, vale a dire: garentire le parti contendenti dai sorprusi ed assicurare loro l'eguaglianza nella offesa e difesa giudiziale.

\* § 794. — Egli è perciò che i costituenti dei popoli liberi pur confidando nelle future leggi per le altre indispensabili guarentigie di una retta giustizia — come sarebbero la libertà della difesa, l'oralità dei dibattiti, il contraddittorio delle parti o la motivazione delle sentenze — di questa, riflettente la pubblicità, hanno stimato dover mettere il principio nelle brevi pagine delle stesse Costituzioni; quasi volendo fare intendere, che dove la pubblicità è assicurata, le altre garenzie non possono mancare o tardare ad affermarsi. Ma poichè non sarebbe conveniente lo escludere affatto che in giustificate occasioni qualche dibattito giudiziario debba seguire a porte chiuse, le Costituzioni stesse affermano generalmente la pubblicità come regola, pur consentendo a tal regola eventuali eccezioni; a quella stessa

guisa che pur prescrivendo la pubblicità per le adunanze delle Camere, non vietano che in certi casi le assemblee politiche discutano in segreto (§ 555).

La Costituzione francese del 1814 diceva a questo proposito :

Art. 64. — Les débats seront publics *en matière criminelle*, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre et les moeurs; et, dans ce cas, le Tribunal le déclare par un jugement.

La Costituzione del 1830 conservò intatto l'articolo, sotto il numero 55.

Più ampia per un verso, più precisa per l'altro, la Costituzione belga dispone :

Art. 96. — Les audiences des Tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les moeurs; et, dans ce cas, le Tribunal le déclare par un jugement. En matière de débats politiques et de presse, le huis clos ne peut être proposé qu'à l'unanimité.

Da questi esempi il costituente piemontese imitò l'articolo che doveva poi essere il 71° dello Statuto, redigendolo primieramente come segue :

I dibattiti saranno pubblici nelle procedure civili e criminali, conformemente alle leggi.

Ma, presentato siffatto testo nel Consiglio di Conferenza (§ 8) del 7 febbraio, « in seguito ad osservazione del Ministro della giustizia » si convenne di farvi una modificazione « per eliminare la parola *dibattito* nelle materie civili ».

Perciò si addivenne alla redazione che ora leggiamo nello Statuto, e nella quale noteremo tre punti: anzitutto la pubblicità resa obbligatoria per le udienze e i dibattimenti, quindi non per gli atti che precedono; e in ispecie per la istruzione dei processi che pur troppo è ancora eccessivamente ispirata al sistema segreto e inquisitorio; — in secondo luogo la parola « Tribunali » che qui si ha nel senso di Corti, Giudicature, Magistrature in genere; — terzo, finalmente la parola « criminale » che anche qui sta nel senso generico di penale, come già vedemmo nell'articolo 45 (§ 454).

\* § 795. — In obbedienza ed esplicazione di questa disposizione statutaria, tutti i nostri Codici stabiliscono oggi come norma la pubblicità delle udienze, e regolano altresì i casi in cui per eccezione le udienze medesime sono segrete.

Il Codice di procedura civile determina :

Art. 52. — Le udienze dell'autorità giudiziaria sono pubbliche, *sotto pena di nullità*.

Quando la pubblicità possa riescire pericolosa al *buon ordine* o al *buon costume* per l'indole della causa, e negli *altri casi* stabiliti dalla *legge*, l'*autorità giudiziaria*, sulla richiesta del Ministero Pubblico, o di ufficio, ordina che la discussione abbia luogo a porte chiuse.

Il provvedimento è pronunciato *in udienza pubblica* ed inserito *coi motivi* nel processo verbale d'udienza.

E il Codice di procedura penale :

Art. 268. — Le udienze avanti le Corti, i Tribunali e i pretori sono pubbliche, *sotto pena di nullità*; salvi i casi *espressamente* eccettuati dal presente Codice.

Nondimeno, se la pubblicità può essere pericolosa per la *morale*, o pel *buon ordine*, a cagione della natura dei fatti, *la Corte, il Tribunale o il Pretore* potrà, sulla richiesta del Pubblico Ministero od anche d'ufficio, ordinare che il dibattimento abbia luogo a porte chiuse.

L'ordinanza sarà pronunciata *in pubblica udienza*, ed inserita *coi suoi motivi* nel verbale.

E il Codice penale per l'esercito :

Art. 443. — Le udienze del Tribunale militare saranno pubbliche *a pena di nullità*.

Nondimeno se la pubblicità può essere pericolosa pel *buon ordine* o *pei costumi*, il Pubblico Ministero potrà richiedere, ed *il Tribunale* ordinare anche d'ufficio, che il dibattimento abbia luogo a porte chiuse.

L'ordinanza sarà pronunciata *in pubblica udienza* ed inserita *coi suoi motivi* nel verbale di dibattimento.

E finalmente il Codice penale militare marittimo :

Art. 490. — Le udienze del Tribunale militare marittimo saranno pubbliche *a pena di nullità*.

Nondimeno, se la pubblicità può essere pericolosa pel *buon ordine* o *pei costumi*, il Pubblico Ministero potrà richiedere, ed *il Tribunale* ordinare anche d'ufficio, che il dibattimento segua a porte chiuse.

L'ordinanza sarà pronunciata *in pubblica udienza*, ed inserita *coi suoi motivi* nel verbale di dibattimento.

Lo stesso principio impera anche presso le giurisdizioni speciali, ovunque si seguano riti e forme giudiziarie o quasi giudiziarie. Quindi l'articolo 39 della legge sulla Corte dei conti dispone:

I giudizi sui conti sono *pubblici*. Sarà sempre sentito il Pubblico Ministero.

L'articolo 34 della legge sul Consiglio di Stato ordina la pubblicità per le udienze della IV Sezione. L'articolo 10 della legge 1 maggio 1890, n. 6837, ordina la pubblicità per le udienze delle Giunte Provinciali Amministrative. E finalmente le udienze dell'Alta Corte di Giustizia sono pubbliche (§ 373), e sono altresì pubbliche le sedute della Giunta per le elezioni nella Camera dei deputati (§ 630).

D'altra parte non va dimenticato, che anche quando l'udienza per disposizione dello stesso magistrato giudicante si sia tenuta a porte chiuse, la sentenza deve sempre pubblicarsi in udienza aperta a tutti; affinchè risorga integro il sindacato della coscienza popolare non appena siano cessati i motivi che aveano reso opportuno l'allontanamento degli estranei. Tale guarentigia importantissima è dichiarata dal Codice di procedura civile nell'articolo 366 e da quello di procedura penale nell'articolo 322, ed è norma assoluta per ogni corpo giudiziario o quasi giudiziario.

\* § 796. — La pubblicità nell'amministrazione della giustizia non si esplica solamente con l'aprire le aule dei tribunali al pubblico, talvolta agli oziosi o ai ricercatori di torbide emozioni: ma anche, e più, col lasciare piena ed ampia libertà di resoconto dei dibattimenti civili e penali per mezzo della stampa. La libertà di stampa, che integra e quasi da sola costituisce la pubblicità delle assemblee legislative (§ 552), integra e rende propriamente efficace anche la pubblicità delle udienze giudiziarie.

Pure anche qui sono indispensabili gli opportuni limiti. La legge ordina che certe cause vengano trattate a porte chiuse, ordina che la istruzione dei processi sia segreta:

inibisce di inquirere sul voto dato dai singoli giurati o dai singoli membri di un collegio giudicante. Ebbene affinchè tali prescrizioni non riescano frustrate, è naturale che la libertà di stampa non trascenda a divulgare gli atti delle procedure istruttorie, i dibattiti avvenuti a porte chiuse, i voti dei singoli giurati e giudici; e tali sono infatti le pubblicazioni vietate dall'articolo 10 dell'Editto sulla stampa con le modificazioni introdottevi dalla legge 6 maggio 1877.

**Art. 73.**

**L'interpettazione delle leggi in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al Potere Legislativo.**

## SOMMARIO:

**\* Interpretazione delle leggi.**

- \* § 797. Interpretazione giudiziaria e interpretazione legislativa —
- \* § 798. Valore e portata dell'articolo 73. — \* § 799. Le leggi interpretative.

**\* Interpretazione delle leggi.**

\* § **797.** — L'intenzione, nel Racioppi, di trascurare momentaneamente, per meglio approfondirlo poi, il commento intorno al *Potere Giudiziario* del quale, nel nostro Statuto si parla — sotto il titolo « Dell'ordine giudiziario » — dagli art. 68 al 73 inclusivo, lo si rileva sopra tutto a quest'ultimo articolo. A questo punto, di fatti, il manoscritto ha, come di consueto, la cartella portante la trascrizione della disposizione statuaria, ma nulla più; o meglio, ha solo un richiamo che diventa eloquente, data la grande coltura giuridica del compianto giuspubblicista. Egli rilevava, a margine della cartella stessa, quasi monito per uno studio più accurato ed esteso, la « difficoltà dell'argomento per la scarsità delle fonti ». E, senza dubbio, se morte non avesse colpito quella giovine ed ancor tanto promettente esistenza, non sarebbe mancato, anche in questa parte dell'opera, uno svolgimento degno della materia e dello scrittore.

Quello però che sventura interdise a lui, doveva essere, pochi anni di poi, compiuto da un valoroso giurista, legato in tanta amicizia coll'estinto, che intorno all'*interpretazione autentica* ha, ultimamente e riempiendo, come si suol dire,

una lacuna, cesellato, com'è suo pregio comune, una splendida monografia. Ad essa non può non ricorrere — e rimandiamo quindi anche noi — chi abbia bisogno o desiderio di maggiori lumi: noi ci limiteremo a fermarne i concetti principali, secondo il sistema seguito fin ora e l'indole sintetica del commento <sup>(1)</sup>.

Giova anzi tutto mettere in rilievo la differenza che passa fra interpretazione giudiziaria ed interpretazione legislativa od autentica. Al qual proposito osserviamo che, poichè la legge è una norma generale e astratta, destinata a regolare una indefinita serie di casi futuri, segue che chiunque opera con riferimento ad una determinata legge, deve innanzi tutto rendersi conto del se e del come quella legge vuol essere intesa in concreto per rapporto all'azione singola che sta per compiersi. Tanto il privato individuo che voglia valutare le conseguenze giuridiche di una data azione od omissione, quanto il Potere Esecutivo che voglia emanare un decreto o un regolamento in base a una data legge, quanto il Potere Giudiziario che sia chiamato a sentenziare se l'azione deferitagli è o no in armonia con la legge destinata a regolarla, tutti si trovano sempre nel bisogno di cominciare con una indagine sul senso e sulla portata della norma legislativa in raffronto al caso in questione. Siffatta indagine chiamasi « interpretazione », e se in molte evenienze essa può apparir facile e piana, presenta invece difficoltà gravissime in altre, quando una legge sia oscura, monca, imperfetta, contraddittoria ad altre norme esistenti. La interpretazione è una necessità a cui nessuna legge può sottrarsi. Giustiniano trepidando che qualche temerario interprete venisse a guastare la fisionomia delle

(1) CAMMEO. *L'interpretazione autentica*. in « Giurisprudenza italiana » a. 1907, vol. LIX, P. IV, col. 305 a 356. Oltre la bibliografia citata dal CAMMEO nella monografia surriferita, ricordiamo anche il recentissimo lavoro — non ivi citato perchè pubblicato contemporaneamente — del VAN DER EYCKEN: *Méthode positive de l'interprétation juridique*. Bruxelles. Falk Fils, 1902; e rammentiamo pure che una larga discussione intorno al tema delle leggi interpretative fu fatta al Senato nella tornata del 21 aprile 1891, dove anzi fu chi sostenne, con copia di serie argomentazioni, la necessità di fare maggior uso dell'articolo 73 dello Statuto.

sue sapienti compilazioni, s'avvisò di proibire ogni pubblico commento su di esse; Napoleone I all'annunzio ch'era stato pubblicato il primo commento al suo Codice civile, esclamò che il Codice era perduto! Ma furono illusioni: per quanto la legge possa essere formulata accuratamente in base alle osservazioni ed all'esperienza, non è quasi possibile applicarla ai casi concreti se non particolareggiandola, adattandola alle infinite varietà di questi ultimi; per la qual cosa, nessuna legge può sfuggire alla necessità dell'interpretazione per mettere in chiaro, a misura del bisogno, ciò che il legislatore ha inteso prescrivere.

Chiunque opera tenendo gli occhi ad una legge, deve dunque incominciare col constatare quello che la legge concretamente determina. Ma l'interpretazione, quando è fatta dal giurisperito nei libri o dal privato nei suoi rapporti con altre persone, non è che una opinione individuale, ed in tanto ha efficacia in quanto può essere accolta e dichiarata esatta dal Potere Giudiziario nelle sue sentenze sui casi singoli dedotti in eventuali giudizi. Quando poi è fatta dall'Esecutivo nell'emanazione di decreti o di regolamenti che ad una data legge si riferiscono, essa ha bensì una veste ufficiale, ma parimenti non riveste valore obbligatorio se non in quanto il privato vi si sottoponga senza ricorrere al Potere Giudiziario, o dal Potere Giudiziario sia chiamato a sottomettersi con apposita sentenza.

L'interpretazione obbligatoria delle leggi si appartiene adunque al Potere Giudiziario, perciocchè è desso, che dei limiti giuridici è tutore e custode.

Ma fino a qual punto si estende l'efficacia della interpretazione data dal Potere Giudiziario?

Essa non vale per tutti i casi, non vale per tutti gli individui; vale unicamente pel caso concreto che fu dedotto nel giudizio, e fra le sole parti in causa. Invero, il giudice ha funzione di decidere su fatti specifici, e non mai di pronunciare massime generali: esso decide sulla violazione di proprietà che un dato individuo stima aver ricevuto dal fatto di un altro, sulla inesecuzione delle obbligazioni assunte da un dato individuo verso un altro, sul reato con-

cretamente attribuito ad una persona tradotta innanzi alla giustizia, e le sue sentenze non concernono che il singolo rapporto di cui quelle si occupano. Cosicchè, se per addivenire al suo pronunziato il giudice deve incominciare col determinare il senso e l'estensione della legge allo scopo di trarne la regola concreta da applicare al caso dedotto in giudizio, questa sua disamina non è che un metodo o procedimento logico, un mezzo per giungere alla sua pronunzia, una serie di *considerando* per arrivare alla sentenza. E come quest'ultima non fa stato se non per le parti in causa, e quanto agli altri non è che *res inter alios acta* la quale *tertio neque prodest neque nocet*, così pure, i motivi in forza dei quali il giudice, interpretando la legge, è pervenuto alla sua sentenza, non possono estendere la propria efficacia giuridica al di là del caso di cui trattasi. Grande sarà certamente il loro valore morale, e senza dubbio saranno raccolti e ricordati come precedenti, tanto più autorevoli quanto più sollevato nella scala giudiziaria è il magistrato che li pronunziò e quanto più spesso il Giudiziario vi si attenne, inducendo nel pubblico una legittima aspettazione che in altri casi simili sarà per essere identica la pronunzia del magistrato. Ma neanche il giudice rimane vincolato dalla sua stessa interpretazione; dappoichè, dovendo per ogni nuovo caso addivenire ad una nuova disamina per pronunziare l'adeguata sentenza, egli è tenuto a ripetere di nuovo il processo mentale che lo guida alle sue conclusioni; e se nuovamente perviene alle conclusioni identiche, ciò non è mai per una intima efficacia giuridica della interpretazione precedente, ma solo per la forza logica che può avere quest'ultima.

Ecco perchè il Giudiziario ha bensì la facoltà di interpretare le leggi in modo obbligatorio, ma in modo obbligatorio non *per tutti*, ripetesi, sibbene per le sole parti in causa.

Quando, invece, si palesi la necessità di una interpretazione *obbligatoria per tutti*, questa non può spettare che al Potere Legislativo; dappoichè interpretare una legge in modo per tutti obbligatorio, non è altro che dare una

*norma*, la quale regoli in modo astratto e generale tutta la serie indefinita di casi concreti che possono presentarsi. Ora, il dare le norme è precisamente funzione legislativa; e tanto esorbiterebbe il legislatore il quale pretendesse interpretare una norma in modo obbligatorio per un singolo e concreto rapporto giuridico, quanto il giudice che pretendesse interpretarla in modo obbligatorio per tutti.

Già la sapienza romana aveva sentenziato *eius est legem interpretare, cuius est condere*; il quale dettato costituisce appunto come il fondamento logico dell'interpretazione autentica.

Notisi — se pur v'è bisogno di dichiararlo — che tale facoltà spetta al « Potere Legislativo » cioè alla legge, all'atto concordemente approvato dalle due Camere e sanzionato e promulgato dal Re: non a progetti di legge approvati solo dalle due Camere, o da una, e molto meno ad ordini del giorno votati dalle assemblee, e meno ancora alle semplici opinioni espresse a voce o nelle relazioni parlamentari da Ministri e membri delle Camere. Se queste opinioni hanno un innegabile valore morale per l'indagine dell'interprete, non hanno alcun valore giuridico, nè per spiegare nè per interpretare una legge. Il senso di questa deve essere determinato da ciò che essa dice, non da affermazioni individuali e qualche volta avventate per fini parlamentari allo scopo di appianare le difficoltà che insorgono al passaggio d'una legge. Così affermava giustamente (per citare alcuni casi non remoti) la Cassazione di Roma con la sentenza 14 febbraio 1895 sul ricorso Prampolini; e possono anche citarsi le due decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato 13 giugno 1890 sul ricorso del Consiglio provinciale di Salerno, ed 11 gennaio 1895 sul ricorso Mellini ed altri.

\* § 798. — Nelle precedenti osservazioni sta la ragione di quest'articolo 73; del quale non parlano i verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) se non per dire che nella seduta del 24 febbraio esso fu letto senza dar luogo ad alcuna osservazione.

Il costituente piemontese non lo imitò dalle due Costituzioni di Francia, chè queste nulla contengono in proposito; bensì dalla Costituzione belga, il cui articolo 28 dichiara:

L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif.

Ma è molto notevole, che nella Costituzione belga quest'articolo non è già contenuto nel titolo concernente il Potere Giudiziario, quasi una precauzione presa unicamente contro i giudici, o un'indiretta dichiarazione che la funzione giudiziaria si svolge mediante applicazione delle leggi ai casi singoli, e non in modo obbligatorio per tutti, ma, invece, fa parte del titolo concernente i Poteri in genere, cosicchè si rivolge in pari grado al Legislativo, all'Esecutivo come al Giudiziario. E tale è infatti il suo vero senso anche nel nostro diritto pubblico; chè, se lo Statuto lo mostra collocato sotto l'epigrafe « dell'ordine giudiziario », la parola *esclusivamente* non può non riguardare anche all'Esecutivo e da un certo punto di vista anche al Legislativo medesimo. Quest'ultimo, cioè, ha potestà esclusiva di interpretare le leggi, ma in modo obbligatorio per tutti e non *poter quindi interpretarle derivando casi singoli*. L'Esecutivo ha facoltà d'interpretare le leggi, o per casi singoli coi decreti, o in via generale coi regolamenti: ma le sue interpretazioni non saranno definitive ed obbligatorie se non in quanto sieno conformi alle leggi; come debbono sempre essere, per la disposizione generale e fondamentale dell'articolo 6 dello Statuto, tutti senza distinzione gli atti del Governo. E nel caso di dubbio, la interpretazione data dall'Esecutivo, se in rapporto ad un caso singolo, dovrà essere confermata dal Potere Giudiziario; se in rapporto a tutti i casi ed individui, dovrà essere confermata dal Potere Legislativo. Il Giudiziario, finalmente, interpreta le leggi, ma solo per casi singoli e non mai in modo *per tutti* obbligatorio.

\* § 799. — L'interpretazione data dallo stesso legislatore dicesi *autentica* (come, cioè, se sempre emanasse dalla stessa

persona fisica che aveva emanata la legge da interpretare), e si esplica con le forme consuete d'una legge. Abbiamo così le leggi dette interpretative, le quali *non dant sed datum significant*; non innovano, ma chiariscono un punto oscuro.

Proponendosi adunque di spiegare il vero significato d'una precedente legge senza nulla aggiungervi, essa non può non incominciare od avere applicazione sin dal giorno in cui entrò in vigore la legge interpretata: nè con ciò si turba la coscienza sociale in ordine alla stabilità del diritto. imperocchè i dubbî stessi che sono sorti dalla oscurità della legge primitiva hanno impedito che una stabilità di pensiero e una certezza si formasse. Ora: tra le due aspettative contraddittorie derivanti dalla prima legge, non si può evitare a dare il passo a quella, che il legislatore medesimo interviene a dichiarare conforme alla propria intenzione. Per conseguenza la legge interpretativa non penale (chè in penale troppo sarebbe il danno individuale senza corrispondente utilità sociale anzi con grave perturbamento generale)<sup>(1)</sup> ha effetto retroattivo nel senso che le autorità intese ad applicarla debbono ad essa attenersi per tutti i casi singoli non ancora decisi con sentenza passata in giudicato, anche quando il fatto su cui devesi decidere sia stato posto in essere anteriormente alla legge d'interpretazione. Giova però notare che è sorto dubbio a questo proposito. Anzi v'ha chi questa efficacia retroattiva nega, sebbene sia esigua minoranza<sup>(2)</sup>; « ma sarebbe errore (risponderemo col Cammeo, op. c., col. 358) limitare la portata dell'articolo 73 dello Statuto al solo senso negativo, cioè quello di interdire ai giudici di pronunciare con efficacia di interpretazione autentica. Per esprimere tale concetto una formola negativa di divieto ai giudici di pronunciare in via regolamentare (sul modello, ad esempio, dell'articolo 5 del *code civil*) sarebbe stata sufficiente. Invece l'articolo ha una forma positiva e indica l'attribuzione (*spetta*)

(1) Cfr. art. 2 Codice penale.

(2) SAREDO, *Trattato delle leggi*, p. 293 e ss. PRECERUTTI, in *Legge*, 1867, I, pag. 598.

al legislatore della interpretazione autentica. Pertanto l'articolo lo ammette, sotto la riserva della competenza esclusiva, così determinata. E siccome ammettere l'interpretazione autentica vuol dire ammetterla con efficacia retroattiva sia per ragioni logiche, sia per ragioni storiche, così si può dire che la teoria della retroattività nel nostro diritto trova il suo fondamento nello Statuto ».

Si fa però eccezione per le relazioni di dritto volontariamente stabilite dai privati e le sentenze definitive già pronunziate dai giudici al momento in cui sopraggiunge la legge interpretativa, che rimangono ferme e valide, e la legge interpretativa non ha efficacia alcuna su di esse; chè altrimenti la certezza dei diritti e la irretrattabilità dei giudicati soffrirebbero nocimento.

Crediamo, infine, non inutile tener presenti — a conferma dei principî suesposti — le principali leggi interpretative emanate in Italia e la relativa giurisprudenza di cui trovasi diligente elenco nella monografia sullodata del Cammeo (col. 329 e 330 in nota) e per cui tornerebbe superflua qui la materiale trascrizione.

In aggiunta ricordiamo solo la legge 19 luglio 1906, n. 379, concernente la conciliazione delle contravvenzioni in materia forestale, e la cui parola « recidiva » dell'articolo 1 richiese — ad evitare gravi inconvenienti che nella pratica si erano manifestati — « un'interpretazione autentica ».

Tale almeno pareva il concetto del Ministro proponente detta interpretazione <sup>(1)</sup>.

Comunque osserviamo però che la legge 14 luglio 1907, n. 539 riferentesi alla retta intelligenza della parola « recidiva » come sopra dicemmo, non può dirsi legge *interpretativa* secondo i concetti finora esposti, ma più propriamente legge *innovativa* in quanto che il legislatore non si limita più ad essere l'interprete della succitata legge del luglio 1906, ma v'apporta reali modificazioni sia pure all'intento di raggiungere più facilmente gli scopi che, con quella, si era prefissi.

---

(1) *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XXII, Sessione 1904-07, *Documenti*, n. 803.

**Art. 74.**

**Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge.**

## SOMMARIO:

**Le istituzioni comunali e provinciali.**

§ 800. Modelli cui si è ispirato il costituente piemontese. — Duplice significato dell'articolo 74. — § 801. Governo unitario ed istituzioni locali. — § 802. Divieto fatto all'Esecutivo di disporre a suo beneplacito dell'ordinamento e dell'amministrazione delle istituzioni locali. — \* § 803. Dall'Editto precostituzionale del 27 novembre 1847 al R. D. 21 maggio 1908, n. 269 che approva il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale. — \* § 804. Cenni generali sulla vigente circoscrizione locale.

**\* Il Comune.**

\* § 805. Gli organi dell'Amministrazione comunale. — Il Consiglio. — \* § 806. La Giunta. — \* § 807. Il sindaco.

**\* La Provincia.**

\* § 808. Gli organi dell'Amministrazione provinciale — Il Consiglio. — \* § 809. La Deputazione provinciale e il suo presidente.

**\* Vigilanza e tutela sulle Amministrazioni locali.**

\* § 810. Ragion d'essere di questo controllo sulle Amministrazioni locali. — \* § 811. Gli organi di vigilanza e di tutela. — Il Prefetto. — \* § 812. La Giunta provinciale amministrativa.

**Le istituzioni comunali e provinciali.**

§ **800.** — Qui lo Statuto inizia un nuovo titolo, raccogliendovi alcune disposizioni *varie* le quali non avrebbero potuto trovare logico luogo nelle altre parti della legge fondamentale del Regno.

Dell'articolo 74, che ora imprendiamo a commentare, non si trova traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza

(§§ 7, 8); ma nondimeno è evidente la origine quando si esamini la Costituzione francese dal 1830 e quella belga, dell'anno consecutivo. La prima di esse nel suo penultimo articolo dichiara che « sarà provveduto consecutivamente mercè leggi separate e nel più breve termine possibile... » allo organizzare « istituzioni dipartimentali e municipali fondate sopra un sistema elettivo ». La seconda nel suo articolo 108 sotto l'epigrafe generale « dei poteri » e quella speciale « delle Istituzioni provinciali e comunali » determina che le istituzioni medesime « son regolate dalla legge » ed enuncia poscia i principî essenziali a cui la legge dovrà informarsi.

L'articolo 74 ha due significati. Esso dichiara che il Governo è unitario, e che l'ordinamento locale non è materia in cui l'Esecutivo possa ingerirsi ove la legge non glielo consenta.

§ 801. — Per poco che lo Stato sia vasto (e lo Stato-città non è più cosa dei nostri tempi) esso mostra un insieme di parti territoriali, in ciascuna delle quali è indispensabile un certo ordinamento di diritto pubblico, atto a far raggiungere con unità d'impulsi e con efficacia di risultati i fini generali della organizzazione politica.

In ciascuna di queste parti è quindi necessario un governo, che diremo locale per contrapposto al governo del centro, e che riproduce più o meno esattamente la fisionomia di quest'ultimo, ma più in piccolo e limitatamente al territorio assegnatogli. In altri termini, le tre grandi funzioni in cui si manifesta la comunità dello Stato — cioè quella di dar le norme, quella d'emanare i provvedimenti concreti, e quella d'esercitare i controlli varî — vuol essere, per le necessità pratiche della vita statale, distribuita fra due serie di organismi; ossia l'organismo del Governo centrale e quello dei Governi locali nei Comuni e nelle Provincie. Di qui l'osservazione spontanea ed evidente, che il complesso delle funzioni e degli organi locali non deriva (come sostengono varî scrittori e come ritenne implicitamente la Costituzione belga) da un preteso « Potere municipale » di-

stinto dai tre « Poteri » legislativo, esecutivo e giudiziario, ma deriva da distribuzione varia delle tre funzioni statuali tra gli organi pubblici del centro e delle parti: cosicchè la trattazione degli ordinamenti locali non va riferita alla teoria della « divisione dei poteri » ma piuttosto a quella delle « forme di Governo ».

Ora, nella varietà delle condizioni politiche dei popoli può avvenire, o che le varie parti territoriali aspirano a fondersi sempre meglio in un omogeneo spirito nazionale, ovvero che sentono la spinta a non confondersi insieme se non in quanto è strettamente necessario per realizzare gli scopi della vita statale. Il diverso fenomeno politico si traduce in diversità di ordinamenti giuridici. Nel secondo caso, cioè, la Costituzione sente il bisogno di prendere in esplicita considerazione anche le varie parti territoriali, dotandole di vita propria, coordinandole al Governo centrale senza subordinarle a quest'ultimo, anzi rivestendole di guarentigie efficaci verso di esso. Nel primo caso invece la Costituzione non sente questo bisogno, e si limita ad organizzare il solo Governo centrale, abbandonando tacitamente ad esso, od espressamente affidandogli, il compito di organizzare alla propria dipendenza, come propria propaggine, e con libera valutazione della opportunità del tempo e del luogo, l'ordinamento delle amministrazioni locali. Si hanno quindi due diverse forme di Governo; il Governo unitario e il Governo composto o duale. Nel Governo unitario, la Costituzione organizza i soli poteri generali e centrali, e questi rimangono arbitri di creare, sopprimere o modificare le circoscrizioni territoriali e gli organi che vi debbono funzionare e le funzioni che ciascun d'essi deve compiere, in guisa chè il solo ordinamento centrale riposa sulla Costituzione, mentre gli ordinamenti locali non riposano che sulla legge. Nel Governo composto, al contrario, è la stessa Costituzione che organizza a pari grado e con pari guarentigie così il Governo centrale come quello delle parti, inguischè tanto l'uno come l'altro hanno esistenza costituzionale, e pur essendo coordinati fra loro come è necessario fra le parti d'ogni organismo, non

può l'un di essi imporsi all'altro o modificarlo o distruggerlo.

I Governi composti poi si suddividono in federazioni, confederazioni, ed unioni. Nella federazione o Stato federale, uno è lo *Stato* ed una quindi è la sovranità, ma vi ha due serie di *Governi* coordinati, cioè l'uno al centro per le competenze generali, e gli altri nelle varie parti (non sovrane), per attendere alle competenze proprie entro il proprio territorio. Nella confederazione o permanente unione di Stati, v'ha più *Stati*, e quindi più sovranità; ciascuno di essi Stati conserva il *Governo* proprio, e inoltre, per comune consenso, tutti organizzano un *Governo* comune per gli affari di comune interesse. Nella unione non v'ha che una vera e propria confederazione, con queste due differenze: che il numero degli Stati consociati è ristretto a due soli, e che il capo dei due Stati è anche il capo di ciascuno di essi, presi separatamente<sup>(1)</sup>.

L'Italia è uno Stato a governo unitario: *politicamente*, perchè il consenso popolare stimò l'unità essere condizione prima ed indeclinabile della libertà politica ed i plebisciti (§§ 14 a 17) la suggellarono; *giuridicamente*, perchè lo Statuto con l'articolo 74 abbandona alla legge, ossia all'organizzazione politica generale o centrale, la cura di ordinare le circoscrizioni locali e i loro organi pubblici e le loro competenze.

§ 802. — L'articolo 74 ha inoltre un secondo significato: esso vieta, cioè, che l'Esecutivo possa disporre delle istituzioni comunali e provinciali e della circoscrizione amministrativa dello Stato. Come nell'articolo 70 aveva già prescritto in ordine all'organizzazione giudiziaria, così prescrive ora in ordine all'amministrativa, e ben a ragione; chè la circoscrizione dei comuni e delle provincie ha numerose influenze sull'esercizio dei doveri e sull'esperimento dei diritti dei cittadini, per esempio sull'assetto e la percezione delle imposte, sui ricorsi amministrativi e giurisdizio-

(1) RACIOPPI, *Forme di Stato e forme di Governo*. Capitolo VII.

nali, ecc.: e tutto ciò che riguarda gli oneri e le guarentigie del cittadino vuol essere materia serbata alle leggi, le quali sono fatte sotto il controllo vigile dell'opinione pubblica e con la partecipazione diretta dei rappresentanti del popolo. Dippiù, sottraendo questa materia all'Esecutivo ed affidandola al Legislativo, si ha maggior sicurezza che l'opera risulterà meglio intonata alle aspirazioni dello spirito pubblico. Un Governo assoluto, certamente non doterebbe i comuni e le provincie d'istituzioni libere; ma anche in regime libero l'Esecutivo non li doterebbe certamente con l'ampio spirito a cui per solito s'ispirano le assemblee elettive; quindi l'aver affidata alla legge l'organizzazione delle istituzioni locali, è un invito ed una spinta implicita verso il decentramento; che è la forma propria dei paesi costituzionali.

È tuttavia da notare, che nel nostro diritto pubblico si reputano pienamente legittime le delegazioni legislative (§ 69). Laonde questa disposizione statutaria dell'articolo 74, se ha il valore di proibire all'Esecutivo d'ingerirsi per proprio arbitrio nella circoscrizione e nelle istituzioni dei comuni e delle provincie, non può estendersi fino a proibirglielo allorquando la legge gliene deleghi le facoltà in modo temporaneo od anche permanente; ed infatti di tali delegazioni in questo campo si hanno varî esempî sotto l'impero del nostro Statuto.

Devesi inoltre distinguere fra i provvedimenti che attribuiscono o tolgono territorio ad un comune o ad una provincia, e quelli che sono intesi unicamente a riconoscere e dichiarare quale è il legale confine fra i territori di due circoscrizioni amministrative; e mentre i primi sono riservati alla legge, gli altri sono invece materia del decreto reale, contro il quale è aperto l'adito a ricorrere non al Potere Giudiziario, ma alla IV Sezione del Consiglio di Stato. Ricordiamo a tal proposito la decisione 5 giugno 1899, n. 278, della Sezione stessa, su ricorso del comune di Trinitapoli.

\* § 803. — Al momento della promulgazione dello Statuto l'amministrazione dei comuni e delle provincie nel

Regno Subalpino era regolata dall'Editto 27 novembre 1847, che informandosi ad uno spirito di riforme temperate eppur precorritrici di cose maggiori, aveva introdotto per la prima volta il principio delle elezioni popolari nel campo del governo locale (§ 5).

Addivenendo però alla grande concezione del regime libero, il Re Carlo Alberto intese che quell'Editto avrebbe dovuto essere posto in più intima armonia col nuovo ordine politico, e ne fece pubblica dichiarazione allorchè nel Proclama Costituzionale dell'8 febbraio 1848 (§ 9) annunciò che lo Statuto sarebbe stato « messo in vigore in seguito all'attivazione del nuovo ordinamento delle Amministrazioni comunali ». Ma poi si mutò d'avviso, e lo Statuto medesimo nell'articolo 82 dichiarò che esso avrebbe avuto « il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere » senza più subordinarlo alla modificazione del sistema locale, nè di tale modificazione troviamo fatta riserva nell'articolo 83 col quale il Re si riserbava di fare varie leggi « per l'esecuzione » dello Statuto medesimo. Quindi l'Editto preconstituzionale del 27 novembre 1847 rimase immutato fino al giorno in cui, profittando dei pieni poteri conferitigli dal Parlamento con la legge 2 agosto 1848, n. 759 in occasione della prima guerra d'indipendenza, il Governo emanò il decreto legislativo 7 ottobre 1848, n. 897, portante un nuovo ordinamento delle Amministrazioni dei comuni e delle provincie. Inesattamente questo decreto legislativo stimò riferirsi, oltrechè alla legge sui pieni poteri, anche all'articolo 83 dello Statuto; e stimò pure di subordinare il nuovo ordinamento all'approvazione delle Camere, del che non ricorreva alcuna necessità giuridica, bastando a conferirgli pieno vigore la sola legge delegatrice di pieni poteri. Infatti non venne mai presentato al Parlamento per l'annunziata conversione in legge.

Dopo varii tentativi infruttuosi del Parlamento per addivenire ad una legge di riforma, intervenne un nuovo decreto legislativo nei giorni in cui cominciava ad effettuarsi la unione nazionale; e fu quello del 27 ottobre 1859, n. 3702, emanato in virtù della seconda legge di pieni po-

teri che porta la data del 25 aprile stesso anno, in occasione della seconda guerra di indipendenza.

Costituitosi poscia il Regno d'Italia, il Parlamento addivenne alla importante legge 20 marzo 1865, n. 2248, detta « della codificazione amministrativa », la quale approvò ed emanò in blocco, come altrettanti suoi allegati, leggi del più grandi interesse: e prima fra tutte, allo allegato A, la nuova legge comunale e provinciale.

Poi si ebbe la legge di riforma del 30 dicembre 1888, n. 5865, in esecuzione della quale fu emanato con regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921, il Testo unico della legge comunale e provinciale, coordinandovi le disposizioni rimaste in vigore della legge del 1865 con tutte le leggi che l'avevano posteriormente ritoccata.

Ed ancora, essendo intervenuti altri ritocchi per mezzo di nuove leggi, il regio decreto 4 maggio 1898, n. 564, emanò un nuovo Testo unico. Detto Testo unico rimase in vigore sino ai nostri giorni in cui fu sostituito da altro Testo unico portato dal R. D. 21 maggio 1908, n. 269.

\* § 804. — Amministrativamente, il Regno d'Italia si divide in *province*; queste si suddividono in *circondarii*, i circondarii in *mandamenti* e *comuni*. Per eccezione le province venete e quella di Mantova si suddividono in *distretti* e i distretti in comuni.

La circoscrizione « dei comuni e delle province » come determina l'articolo 74 dello Statuto, è opera della legge; ma anche la circoscrizione dei mandamenti fu riserbata alla legge, se non in forza dell'articolo 74, in virtù del combinato disposto degli articoli 69 e 70 dello Statuto. Pertanto, il decreto reale non può ingerirsene tranne in quanto una legge gliene deleghi la facoltà. Ma pei distretti l'articolo 310 del penultimo Testo unico accordava al Governo la potestà permanente di mutarli mano mano in circondarii, come esistono nel resto del Regno. E pei comuni esiste pure una delegazione permanente al Governo, contemplata pure dalla legge comunale e provinciale, secondo la quale più comuni possono essere riuniti in un solo, ovvero bor-

gate o frazioni di comune possono essere costituiti in comune distinto, per mezzo di decreto reale da emanarsi con le condizioni espresse negli articoli or ora citati.

La provincia ha un doppio carattere. È una circoscrizione territoriale dello Stato, intesa a rendere ordinata, rapida, vigorosa, simultanea, l'azione del Potere Esecutivo in tutte le parti del territorio nazionale; e per raggiungere tale scopo è sede delle diverse amministrazioni locali governative con a capo il Prefetto, il quale rappresenta il Governo, soprintende alla pubblica sicurezza, dispone della forza pubblica e può richiedere la forza armata, veglia all'esecuzione delle leggi in genere, controlla l'andamento di tutte le amministrazioni locali, ed in caso di urgenza dà i provvedimenti indispensabili nei diversi rami del pubblico servizio. La provincia è inoltre un corpo morale istituito per la cura degli interessi che non sono generali a tutto lo Stato ma neanche sono speciali al singolo comune, e per raggiungere questi suoi scopi ha facoltà di possedere ed ha un'amministrazione propria, organizzata col sistema elettivo.

Il circondario (e quindi anche il distretto) ha semplicemente il primo di cotesti due caratteri. Non è corpo morale, quantunque possa possedere beni; non ha amministrazione elettiva; è una semplice circoscrizione di governo, intermedia fra la provincia e i comuni, intesa a rendere più specifica l'azione dell'Esecutivo sulle varie parti del territorio nazionale. Indi la forte corrente che mira alla loro totale soppressione, per il riflesso che se coteste circoscrizioni intermedie erano opportune in tempi di scarsissima viabilità e di difficili mezzi di comunicazione, ora non sono più altrettanto necessari e valgono piuttosto ad intralciare i rapporti amministrativi fra comuni e Governo, tramutandosi in istromenti di influenza meramente politica dell'Esecutivo sulle amministrazioni locali.

Il mandamento, che vediamo ricordato nello Statuto all'articolo 69, fa parte propriamente della circoscrizione giudiziaria perchè vi risiede il Pretore (§ 779) e vi si formano le liste dei giurati (§ 782). Tuttavia costituisce

pure la base di molti servizi amministrativi, come l'elezione dei consiglieri provinciali, la costituzione dei consorzi esattoriali obbligatori, il reparto delle spese per le preture e pel carcere mandamentale, ed è sede della Commissione di prima istanza per le imposte dirette, ecc. Non è però un corpo morale, nè vi sta a capo alcun rappresentante del Potere Esecutivo, nè ha propria amministrazione elettiva od altrimenti composta. Esso può comprendere più comuni, o coincidere con un comune, od anche di essere parte di un grosso comune.

Il comune è società naturale ed organica, riconosciuta più che creata dalla legge. Esso è persona morale con facoltà di possedere ed amministrarsi, ed attendere ai bisogni collettivi dei propri abitanti. A tale scopo ha una propria amministrazione organizzata col sistema elettivo. Ma a differenza di molte legislazioni estere, questa nostra, sulla traccia della Francia, non fa alcuna distinzione fra comuni e comuni, e qualunque sia la loro importanza demografica sociale ed economica, tutti egualmente organizza ad un modo medesimo.

### \* Il Comune.

\* § 805. — Gli organi dell'amministrazione comunale sono il *Consiglio*, la *Giunta* ed il *Sindaco*. Ogni Comune ha inoltre un Segretario ed un Ufficio col necessario numero d'impiegati, agenti e salariati secondo la quantità e qualità dei pubblici servizi.

Il Consiglio comunale è eletto da un corpo elettorale assai simile per composizione al corpo elettorale politico, sebbene lievemente più ampio di quest'ultimo. La formazione delle liste elettorali, l'ordinamento delle sezioni, i seggi, il voto, lo scrutinio, sono ordinati dalla legge elettorale quasi interamente come dalla legge elettorale politica, nè qui gioverebbe rilevare minuziosamente le differenze. Solo noteremo che l'elezione segue normalmente dopo la sessione primaverile del Consiglio, ma non più tardi del

meze di luglio. Ed ha luogo a scrutinio di lista con voto limitato; vale a dire che ogni elettore scrive nella propria scheda un numero di nomi non superiore ai quattro quinti del numero totale dei consiglieri da eleggere, in guisa che i quattro quinti degli eletti risultano prescelti dal partito più numeroso, ed un quinto dal partito meno numeroso dopo quello che trovasi in maggioranza. Quindi non vi è mai luogo a votazione di ballottaggio. Contro le operazioni elettorali è ammesso ricorso, intorno al quale pronuncia in prima sede lo stesso Consiglio comunale; in seconda sede la Giunta provinciale amministrativa (§ 812); dalla Giunta amministrativa si può poi ancora ricorrere alla Corte d'appello se si fa questione d'eleggibilità, alla quarta sezione del Consiglio di Stato, se si fa questione di operazioni elettorali (articoli 12 a 111 vigente Testo unico).

Il Consiglio comunale è composto di 80 membri nei comuni con popolazione superiore a 250,000 abitanti — di 60 in quelli con popolazione di 60,000 — di 40 in quelli con popolazione superiore a 30,000 — di 30 in quelli con popolazione superiore a 10,000 — di 20 in quelli con popolazione superiore a 3000 — di 15 in tutti gli altri, e di tutti gli eleggibili se il numero dei medesimi non raggiunge quello di 15. I consiglieri ora durano in funzione sei anni, normalmente; ma ogni biennio si rinnovano per un terzo e sono sempre rieleggibili.

Il Consiglio comunale tiene ogni anno due sessioni ordinarie: la prima nei mesi di marzo-maggio, la seconda nei mesi di settembre-novembre. Le sedute sono presiedute dal sindaco e sono pubbliche, salvi i casi in cui la legge ordini l'adunanza segreta o il Consiglio stesso così deliberi.

Delle attribuzioni del Consiglio comunale, così parla la legge al Testo unico di cui al regio decreto 21 maggio 1908, n. 269, surricordato:

Art. 124. — Il Consiglio comunale nella sessione di primavera esamina il conto dell'Amministrazione dell'anno precedente in seguito al rapporto dei revisori, e delibera sulla sua approvazione.

Nella sessione d'autunno:

elegge i membri della Giunta municipale a termini dell'articolo 130;

delibera il bilancio attivo e passivo del Comune, e quello delle Istituzioni che gli appartengono, per l'anno seguente;

nomina i revisori dei conti per l'anno corrente, scegliendoli fra i consiglieri estranei alla Giunta municipale;

nomina i commissari per la revisione delle liste elettorali a termini dell'articolo 31 (v. § 406).

Art. 126. — Nell'una e nell'altra sessione il Consiglio comunale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, delibera intorno:

1° agli uffici, agli stipendi, alle indennità ed ai salari;

2° alla nomina, alla sospensione ed al licenziamento degli impiegati, dei maestri e delle maestre, degli addetti al servizio sanitario, dei cappellani e degli esattori e tesorieri dove sono istituiti, salve le disposizioni delle leggi speciali in vigore.

La nomina del segretario non può aver luogo fuorchè colle condizioni stabilite dal regolamento per la esecuzione della presente legge;

3° agli acquisti, all'accettazione ed al rifiuto di lasciti e doni, salva l'autorizzazione del Prefetto a senso della legge 21 giugno 1896, n. 218;

4° alle alienazioni, alle cessioni di crediti, ai contratti portanti ipoteca, servitù e costituzione di rendita fondiaria, alle transazioni sopra diritti di proprietà e di servitù;

5° alle azioni da promuovere e da sostenere in giudizio, alla creazione di prestiti, alla natura degli investimenti fruttiferi, alle affrancazioni di rendite e di censi passivi;

6° ai regolamenti sui modi di usare dei beni comunali e sulle istituzioni che appartengono al Comune, come pure ai regolamenti d'igiene, edilizia e polizia locale attribuiti dalla legge ai comuni;

7° alla destinazione dei beni e degli stabilimenti comunali;

8° alle costruzioni ed al traslocamento dei cimiteri;

9° al concorso del Comune, all'esecuzione di opere pubbliche ed alle spese per esso obbligatorie a termine di legge;

10° alle nuove e maggiori spese ed allo storno di fondi da una categoria ad un'altra del bilancio;

11° ai dazi ed alle imposte da stabilirsi o da modificarsi nell'interesse del Comune, ed ai regolamenti che possono occorrere per la loro applicazione;

12° alla istituzione ed ai cambiamenti delle fiere e mercati, salvo i ricorsi e le opposizioni, anche in merito, alla Giunta provinciale amministrativa in sede contenziosa, a' termini dell'articolo 1, n. 11 della legge 1° maggio 1890, n. 6837.

E in generale delibera sopra tutti gli oggetti che sono proprii all'Amministrazione comunale e che non sono attribuiti alla Giunta od al Sindaco.

Art. 127. — Sono sottoposte al Consiglio comunale tutte le istituzioni fatte a prò della generalità degli abitanti del Comune, o delle sue frazioni, alle quali non siano applicabili le regole degli Istituti di carità e beneficenza, come pure gli interessi dei parrocchiani quando questi ne sostengano qualche spesa a termini di legge.

Gli stessi stabilimenti di carità e beneficenza sono soggetti alla sorveglianza del Consiglio comunale, il quale può sempre esaminarne l'andamento e vederne i conti.

Contro le deliberazioni dei Consigli comunali, relative agli oggetti indicati nei due comuna precedenti, è aperto il ricorso, anche per il merito, alla Giunta provinciale amministrativa in sede contenziosa, a' termini dello articolo 1, n. 1, della legge 1° maggio 1890, n. 6837.

Quando gli interessi concernenti le proprietà od attività patrimoniali delle frazioni, o gli interessi dei parrocchiani sono in opposizione a quelli del Comune o di altre frazioni del medesimo, il Prefetto convoca gli elettori delle frazioni alle quali spettino le dette proprietà od attività, od i parrocchiani, per la nomina di tre commissari, i quali provvedano all'amministrazione dell'oggetto in controversia colle facoltà spettanti al Consiglio comunale.

Contro le decisioni del Prefetto è aperto il ricorso, anche in merito, alla quinta Sezione del Consiglio di Stato, a' termini dell'articolo 23, n. 9 della legge 17 agosto 1907, n. 638 (testo unico, v. § 552).

Sarà inteso il voto del Consiglio comunale sui cambiamenti relativi alla circoscrizione delle parrocchie del Comune, in quanto sostenga qualche spesa per le medesime.

Art. 128. — Sono soggetti all'esame del Consiglio i bilanci ed i conti delle amministrazioni delle chiese parrocchiali e delle altre amministrazioni, quando esse ricevono sussidi dal Comune.

Sulle questioni che sorgano in conseguenza di questo esame è aperto il ricorso, anche per il merito, alla Giunta provinciale amministrativa in sede contenziosa, a termini dell'articolo 21, n. 1, della legge 1° maggio 1890, n. 6837.

La legge stabilisce i modi e le forme delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio, per assicurarne il regolare andamento: per le deliberazioni concernenti mutui o spese facoltative oltre certi limiti, o spese che vincolino il bilancio per oltre cinque anni, prescrive maggioranza più rigida e doppia deliberazione a conveniente intervallo di tempo.

\* § 806. — Come il Consiglio costituisce l'organo « legislativo » del Comune, così la Giunta ne costituisce il corpo « esecutivo ».

Essa è eletta dal Consiglio comunale entro il proprio seno; i membri della Giunta, che si chiamano *assessori*, sono sempre rieleggibili alla scadenza. La votazione ha luogo a scrutinio di lista ed a maggioranza assoluta di voti; ma se dopo due votazioni consecutive l'elezione non è avvenuta o non si è compiuta, si procede al ballottaggio e basta allora la maggioranza relativa.

La Giunta si compone, oltrechè del Sindaco, il quale la convoca e la presiede, di 10 assessori e 4 supplenti nei

Comuni che hanno più di 250,000 abitanti — di 8 assessori e 4 supplenti in quelli con popolazione eccedente i 60,000 — di 6 assessori e 2 supplenti in quelli con popolazione superiore a 30,000 — di 4 assessori e 2 supplenti in quelli con più di 3,000 abitanti — di 2 assessori e 2 supplenti negli altri.

La Giunta rappresenta il Consiglio nell'intervallo delle riunioni di quest'ultimo; e veglia al regolare andamento dei servizi municipali, attenendosi alle deliberazioni del Consiglio. Le sue adunanze, convocate dal Sindaco con la frequenza richiesta dalle necessità del pubblico servizio, sono sempre segrete come è proprio dei poteri esecutivi.

Le attribuzioni della Giunta sono così specificate dalla legge:

Art. 135. — Appartiene alla Giunta:

1° di fissare il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e per le convocazioni straordinarie del Consiglio;

2° di nominare e licenziare, sulla proposta del Sindaco, i servienti del Comune;

3° di deliberare intorno all'erogazione delle somme stanziare in bilancio per le spese impreviste ed allo storno da un articolo all'altro nella stessa categoria;

4° di concludere le locazioni e conduzioni, i contratti resi obbligatori per legge, o deliberati in massima dal Consiglio;

5° di preparare i ruoli delle tasse e degli oneri comunali sia generali che speciali;

6° di formare il progetto del bilancio;

7° di proporre i regolamenti da sottoporsi alle deliberazioni del Consiglio;

8° di partecipare alle operazioni della leva determinate dalle leggi;

9° di dichiarare i prezzi delle vetture di piazza, delle barche e degli altri veicoli di servizio pubblico permanente interno;

10° di dichiarare i prezzi delle prestazioni di opera dei servitori di piazza, facchini e simili, quando non vi sia una particolare convenzione;

11° di promuovere le azioni possessorie.

Art. 136. — La Giunta prende sotto la sua responsabilità le deliberazioni, che altrimenti spetterebbero al Consiglio, quando l'urgenza sia tale da non permetterne la convocazione, e sia dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consiliare.

Di queste deliberazioni sarà data immediata comunicazione al Prefetto e ne sarà fatta relazione al Consiglio nella sua prima adunanza, affine di ottenerne la ratifica. Ad esse è applicabile la disposizione dell'articolo 123.

Art. 137. — La Giunta rende conto annualmente al Consiglio comunale della sua gestione, e del modo con cui fece eseguire i servizi ad essa attribuiti, o che si eseguirono sotto la sua direzione e responsabilità.

\* § **807.** — Il sindaco riveste una duplice qualità: egli è il capo dell'amministrazione comunale, ed è ufficiale del Governo. Durante tutto il Regno subalpino e nel Regno d'Italia fino al 1891, prevalendo la considerazione di questa seconda qualità, il Sindaco era nominato dal Re fra i consiglieri comunali. In seguito si venne ad un temperamento, rendendolo elettivo dal Consiglio comunale nei comuni capoluoghi di provincia o di circondario ed in quelli con popolazione superiore ai 10,000 abitanti. Ma più tardi, prevalendo la prima qualità, e in considerazione della tristissima esperienza che avea dimostrato la nomina regia essersi trasformata in un messo di influenza elettorale nelle mani del deputato locale, la legge 29 luglio 1896, n. 342, rese il sindaco eleggibile in tutti i comuni. Ecco in qual modo il più volte citato vigente testo unico emanato con regio 21 maggio 1908, n. 269, in forza dell'articolo 2 della legge 9 giugno 1907, n. 294, disciplina siffatta elezione:

Art. 140. — Il sindaco è eletto dal Consiglio comunale nel proprio seno a scrutinio segreto.

Esso dura in ufficio *quattro anni* ed è sempre rieleggibile purchè conservi la qualità di consigliere.

Art. 141. — Per la elezione del sindaco si osservano le norme seguenti:

Quando per le elezioni non sia stata indetta una convocazione straordinaria del Consiglio, la elezione deve essere posta all'ordine del giorno non più tardi della prima tornata della prima sessione, che ha luogo dopo la vacanza dell'ufficio di sindaco.

L'elezione non è valida se non è fatta coll'intervento di due terzi dei consiglieri assegnati al Comune ed a maggioranza assoluta di voti.

Se dopo due votazioni nessun candidato ha ottenuto la maggioranza assoluta, si procede ad una votazione di ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto nella seconda votazione maggior numero di voti, ed è proclamato sindaco quello che ha conseguito la maggioranza assoluta dei voti.

Quando nessun candidato abbia ottenuta la maggioranza assoluta sopra prescritta, l'elezione è rimandata ad altra adunanza da tenersi entro il termine di otto giorni, nella quale si procederà a nuova votazione. Ove nessuno ottenga la maggioranza assoluta, ha luogo una votazione definitiva di ballottaggio ed è proclamato chi ha conseguito il maggior numero di voti.

Se dopo due convocazioni non si è ottenuta la presenza del numero dei consiglieri, di cui nel presente articolo, si procede alla votazione definitiva, qualunque sia il numero dei votanti.

La seduta, nella quale si procede alla elezione del sindaco, è presieduta dall'assessore anziano, se la Giunta municipale è in funzioni, altrimenti dal consigliere anziano.

Un esemplare del processo verbale della nomina del sindaco sarà a cura della Giunta municipale trasmesso al prefetto e rispettivamente al sottoprefetto entro 10 giorni dalla sua data.

Il prefetto, con decreto motivato, annulla la nomina del sindaco quando l'eletto si trovi in uno dei casi stabiliti dall'articolo 144.

Contro il decreto del prefetto può il Consiglio comunale o l'eletto ricorrere entro quindici giorni dalla comunicazione del decreto al Governo del Re, il quale provvede con decreto reale previo il parere del Consiglio di Stato.

### Senonchè la legge soggiunge :

Art. 142. — I sindaci possono essere *revocati* dall'ufficio per deliberazione motivata del Consiglio comunale.

Il Consiglio non può esser chiamato a deliberare sulla revoca del sindaco, se non quando vi sia proposta motivata per iscritto del prefetto o di un terzo almeno dei consiglieri assegnati al Comune.

Par la validità della deliberazione occorre il voto di almeno due terzi dei consiglieri assegnati al Comune.

Quando dopo due votazioni, con l'intervallo di otto giorni fra l'una e l'altra, non siasi raggiunta tale maggioranza, e in una terza adunanza, da tenersi dopo altri otto giorni, si sia ottenuta la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al Comune, è in facoltà del Governo di revocare il sindaco con decreto reale.

I sindaci *rimangono sospesi* dalle loro funzioni, dalla data della sentenza od ordinanza di rinvio a giudizio, ovvero dalla data della citazione diretta del Pubblico Ministero a comparire all'udienza e sino all'esito del giudizio, qualora vengano sottoposti a procedimento penale per alcuni dei reati preveduti negli articoli 22 lettera f, e 144, o per qualsiasi altro delitto punibile con una pena restrittiva della libertà personale, della durata superiore nel minimo ad un anno. Rimangono pure sospesi i sindaci contro cui sia emesso mandato di cattura, o dei quali sia legittimato l'arresto per qualsiasi reato.

I sindaci *decadono* di pieno diritto dal loro ufficio quando siano condannati per uno dei delitti preveduti dagli articoli 22, 144 o per qualsiasi altro reato ad una pena restrittiva della libertà personale superiore ad un mese.

I sindaci *possono essere sospesi* dal prefetto e *rimossi* dal Re per gravi motivi di ordine pubblico e, quando richiamati alla osservanza di obblighi loro imposti per legge, persistono a violarli.

Il sindaco rimosso per decreto reale non potrà essere più rieletto per uno spazio di tempo estensibile a tre anni. Il periodo d'ineleggibilità deve essere specificato nel decreto di rimozione.

La *qualità* di sindaco *si perde* per le stesse cause per le quali si perde la qualità di consigliere, o per la sopravvivenza di una delle cause di ineleggibilità indicate nell'articolo 144. La decadenza sarà pronunciata dal Consiglio comunale, su proposta del prefetto o di iniziativa di un terzo dei consiglieri comunali, entro il termine di un mese. In difetto provvederà il Governo con decreto reale.

I decreti di rimozione da sindaco saranno pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale del Regno* e un elenco ne sarà comunicato ogni tre mesi al Senato e alla Camera dei deputati.

Art. 143. — Ove il sindaco, o chi ne esercita le funzioni, non adempia ai suoi obblighi di ufficiale del Governo o non li adempia regolarmente, può, con decreto del prefetto, e per la durata non maggiore di tre mesi, venire delegato un commissario per l'adempimento delle funzioni di ufficiale del Governo.

Le spese occorrenti per l'invio ed esercizio dell'incarico di commissario saranno addossate al Comune, salvo a questo l'azione di rivalsa contro il sindaco. Su di essa pronunzierà l'autorità giudiziaria a seconda delle rispettive competenze.

Il sindaco, prima di entrare in funzioni è tenuto a prestare giuramento innanzi al Prefetto: e ciò per la qualità sua, di ufficiale del Governo.

Le sue attribuzioni sono determinate dal testo unico negli articoli seguenti:

Art. 149. — Il sindaco, *quale capo dell'amministrazione comunale*;

- 1° spedisce gli avvisi per la convocazione del Consiglio, e lo presiede;
- 2° convoca e presiede la Giunta comunale; distribuisce gli affari su cui la Giunta deve deliberare, tra i membri della medesima; veglia alla spedizione delle pratiche affidate a ciascun assessore, e ne firma i provvedimenti anche per mezzo di altro degli assessori da esso delegati;
- 3° propone le materie da trattarsi nelle adunanze del Consiglio e della Giunta;
- 4° eseguisce tutte le deliberazioni del Consiglio, tanto rispetto al bilancio, quanto ad altri oggetti, e quelle della Giunta, e firma gli atti relativi agli interessi del Comune;
- 5° stipula i contratti deliberati dal Consiglio comunale e dalla Giunta;
- 6° provvede alla osservanza dei regolamenti;
- 7° attende alle operazioni censuarie secondo il disposto delle leggi;
- 8° rilascia attestati di notorietà pubblica, stati di famiglia, certificati di povertà; compie gli altri atti consimili attribuiti all'Amministrazione comunale e non riservati esclusivamente alla Giunta;
- 9° rappresenta il Comune in giudizio, sia attore o convenuto, e fa gli atti conservatori dei diritti del Comune;
- 10° sovrintende a tutti gli uffici ed istituti comunali;
- 11° può sospendere tutti gli impiegati e salariati del Comune, riferendone alla Giunta ed al Consiglio nella prima adunanza, secondo le rispettive competenze di nomina;
- 12° assiste agli incanti occorrenti nell'interesse del Comune.

Art. 150. — *Quale ufficiale del Governo* è incaricato, sotto la direzione delle autorità superiori:

- 1° della pubblicazione delle leggi, degli ordini e dei manifesti governativi;

- 2° di tenere i registri dello stato civile a norma delle leggi ;
- 3° di provvedere agli atti che nello interesse della pubblica sicurezza e della igiene pubblica gli sono attribuiti o commessi in virtù delle leggi e dei regolamenti ;
- 4° di invigilare a tutto ciò che possa interessare l'ordine pubblico ;
- 5° di provvedere alla regolare tenuta del registro di popolazione ;
- 6° d'informare le autorità superiori di qualunque evento interessante l'ordine pubblico ;
- 7° ed in generale di compiere gli atti che gli sono dalle leggi affidati.

I consiglieri comunali che surrogano il sindaco saranno essi pure riguardati quali ufficiali del Governo.

Art. 151. — Appartiene pure al sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica sulle materie di cui al n. 9 dell'articolo 194, nonchè di igiene pubblica, e di far eseguire gli ordini relativi a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale in cui fossero incorsi.

La nota di queste spese è resa esecutoria dal prefetto, sentito l'interessato, ed è rimessa all'esattore che ne fa la riscossione nelle forme e coi privilegi fiscali determinati dalle leggi.

Contro questi provvedimenti del sindaco e del prefetto è ammesso il ricorso, anche per il merito, alla Giunta provinciale amministrativa in sede contenziosa, ai termini dell'articolo 1 n. 4 della legge 17 agosto 1907, n. 639 (testo unico).

Uno degli assessori può essere delegato a tenere le veci del sindaco nei casi d'assenza od impedimento di quest'ultimo. Mancando anche l'assessore delegato, ne fa le veci l'assessore anziano (secondo il numero dei voti riportati nella elezione), ed in mancanza d'assessori il consigliere anziano.

Nei comuni superiori ai 60,000 abitanti può dal Consiglio deliberarsi la divisione in quartieri, ed allora il sindaco può, con l'approvazione del Prefetto, associarsi degli *aggiunti* scelti fra gli eleggibili, e rivestiti per delegazione, delle funzioni di ufficiale del Governo. Analogamente nei comuni divisi in borgate o frazioni può il sindaco, sempre con l'approvazione del Prefetto, delegare le sue funzioni di ufficiale del Governo nelle dette borgate o frazioni ad uno dei consiglieri, o in difetto ad uno degli elettori comunali, che in quelle risiedono.

### \* La Provincia.

\* § 808. — Gli organi dell'amministrazione provinciale sono il *Consiglio* e la *Deputazione provinciale*, avente l'uno e l'altra un proprio Presidente. Vi sono inoltre i necessari uffici ed impiegati, salariati ed agenti, secondo la qualità e lo sviluppo dei pubblici servizi.

Il Consiglio provinciale è eletto dallo stesso corpo elettorale che nomina i Consigli comunali, e con le identiche norme. Varia soltanto la base della circoscrizione, che non è il comune, ma il mandamento; ed il contenzioso delle elezioni, imperciocchè la proclamazione degli eletti appartiene alla Deputazione provinciale, dalle cui decisioni è ammesso appello al Consiglio provinciale; e dalle decisioni di questo si può poi ricorrere, o alla Corte d'appello per le quistioni d'eleggibilità, ovvero alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato per le quistioni attinenti alle operazioni elettorali (anche per il merito).

Il Consiglio provinciale è composto di 60 membri nelle provincie con popolazione superiore ai 600,000 abitanti — di 50 in quelle con più di 400,000 abitanti — di 40 in quelle con più di 200,000 — di 20 nelle altre. Anche i consiglieri provinciali ora durano in funzione sei anni normalmente, ma si rinnovano per un terzo ogni biennio e sono sempre rieleggibili.

Il Consiglio tiene ogni anno una sola sessione ordinaria, la quale incomincia di pieno diritto il secondo lunedì di agosto, e dura un mese, salvo riduzione o proroga per sua stessa deliberazione. Esso è presieduto da un proprio presidente, ed ha inoltre un vice-presidente, un segretario ed un vice-segretario, i quali tutti sono eletti dal Consiglio nel proprio seno a maggioranza assoluta nella prima adunanza d'ogni sessione ordinaria e durano in carica tutto l'anno.

Ecco le sue attribuzioni:

Art. 234 (art. 217 dell'ultimo abrogato testo unico, legge 14 febbraio 1904, n. 36; legge 18 luglio 1904). — Spetta al Consiglio provinciale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, di provvedere con le sue deliberazioni:

- 1° alla creazione di stabilimenti pubblici provinciali;
  - 2° ai contratti d'acquisto ed alle accettazioni di doni o lasciti, salva l'autorizzazione del prefetto, a senso della legge 21 giugno 1896, n. 218;
  - 3° agli affari relativi all'amministrazione del patrimonio della provincia;
  - 4° all'istruzione secondaria, classica e tecnica, quando non vi provvedano particolari istituzioni o il Governo a ciò autorizzato da leggi speciali;
  - 5° agli istituti e stabilimenti pubblici diretti a beneficio della provincia o di una parte di essa, i quali non abbiano un'amministrazione propria e consorziale;
  - 6° al mantenimento dei mentecatti poveri della provincia ed alle altre spese di cui alla legge 14 febbraio 1904, n. 36;
  - 7° alle strade provinciali ed ai lavori relativi a fiumi e torrenti e posti dalle leggi a carico della provincia;
  - 8° ai sussidi in favore di comuni o consorzi per opere pubbliche, per la pubblica istruzione, per istituti di pubblica utilità;
  - 9° alla formazione del bilancio, allo storno da una categoria all'altra delle spese stanziato, all'esame del conto consuntivo del tesoriere, del conto amministrativo della deputazione e all'applicazione dei fondi disponibili;
  - 10° alle azioni da intentare o sostenere in giudizio;
  - 11° allo stabilimento di pedaggi sui ponti e sulle strade provinciali;
  - 12° al concorso della provincia ad opere e spese per essa obbligatorie a termini della legge;
  - 13° alla creazione di prestiti;
  - 14° ai regolamenti per le istituzioni che appartengono alla provincia e per gli interessi amministrativi della medesima;
  - 15° alla vigilanza sopra le istituzioni e gli stabilimenti pubblici a beneficio della provincia o di una parte della medesima, quando anche abbiano un'amministrazione speciale e propria;
  - 16° alla nomina, sospensione e revoca d'impiegati addetti agli uffici e stabilimenti provinciali, osservate le norme stabilite dalle leggi e dai regolamenti intorno alle singole materie;
  - 17° alla conservazione dei monumenti e degli archivi provinciali;
  - 18° alla determinazione del tempo entro cui la caccia possa essere esercitata, ferme le altre disposizioni delle leggi relative;
  - 19° alla conservazione degli edifizii di proprietà provinciale e degli archivi amministrativi della provincia;
  - 20° alla nomina dei membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa a termini dell'articolo 10; dei componenti della Commissione elettorale provinciale a termini dell'articolo 12, dei membri elettivi della Commissione provinciale d'assistenza e di beneficenza pubblica, ai termini della legge 18 luglio 1904, n. 390, e di tutte le altre Commissioni la cui nomina sia devoluta, in tutto od in parte, da leggi speciali al Consiglio provinciale.
- Sono applicabili ai regolamenti contemplati in questo articolo le sanzioni di cui nell'articolo 218.

Art. 235. — Il Consiglio provinciale delibera a termine delle leggi:

- 1° sovra i cambiamenti proposti alla circoscrizione della provincia, dei circondari o dei distretti, dei mandamenti e dei comuni, sulle designazioni dei capoluoghi;

2° sulle modificazioni da introdursi nella classificazione delle strade nazionali discorrenti nella provincia;

3° sulla direzione delle nuove strade consortili;

4° sullo stabilimento dei consorzi; e generalmente sugli oggetti riguardo ai quali il suo voto sia richiesto dalla legge o domandato dal prefetto.

Art. 236. — Il Consiglio provinciale esercita sugli istituti di carità, di beneficenza, di culto, ed in ogni altro servizio pubblico, le attribuzioni che gli sono dalle leggi affidate.

Art. 237. — Il Consiglio può delegare uno o più dei suoi membri per invigilare sul regolare andamento degli stabilimenti pubblici fondati o mantenuti a spese della provincia o dei suoi circondari.

Art. 238. — Può anche il Consiglio demandare ad uno o più dei suoi membri l'incarico di fare le inchieste di cui abbisogni nella cerchia delle sue attribuzioni.

La legge stabilisce i modi e le forme delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio; per le deliberazioni di mutui e per quelle di spese che vincolano il bilancio per più di cinque anni e per quelle di spese facoltative in genere, prescrive maggioranza più forte che non per le altre.

\* § 809. — Il Consiglio è come l'organo legislativo della Provincia: la Deputazione provinciale ne è l'organo esecutivo.

Essa è eletta dal Consiglio Provinciale entro il proprio seno, integralmente ora ogni quattro anni; e mentre insino al 1888 fu presieduta dal Prefetto, oggi ha un proprio presidente, eletto anche dal Consiglio provinciale fra i suoi membri, ad ogni quadriennio. Gli uscenti sono sempre rieleggibili.

La Deputazione è composta oltrechè del suo presidente, di 10 membri nelle provincie con popolazione superiore ai 600,000 abitanti — di 8 membri in quelle con più di 300,000 — di 6 membri nelle altre.

Eccone le attribuzioni:

Art. 242. — La Deputazione provinciale:

1° rappresenta il Consiglio, nell'intervallo della sessione;

2° provvede all'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio provinciale, con facoltà di farsi rappresentare da uno o da più dei suoi componenti;

3° prepara i bilanci delle entrate e delle spese;

4° sospende gli impiegati degli uffizi e stabilimenti provinciali, rendendone conto al Consiglio;

5° nomina, sospende, revoca i salariati a carico della Provincia;

6° stipula i contratti, determinandone le condizioni in conformità delle deliberazioni del Consiglio;

7° delibera sulla erogazione delle somme stanziare in bilancio per le spese imprevedute e sullo storno da un articolo ad altro d'una stessa categoria;

8° fa gli atti conservatori de' diritti della provincia;

9° in caso d'urgenza fa gli atti e dà i pareri riservati al Consiglio, riferendone al medesimo nella prima adunanza a' termini dell'articolo 243;

10° compie gli studi preparatori degli affari da sottoporsi alle deliberazioni del Consiglio provinciale;

11° rende conto al medesimo annualmente della sua amministrazione;

12° deve ogni anno raccogliere in una relazione generale tutte le notizie statistiche relative all'amministrazione della Provincia, e sottoporle tanto al Governo che al Consiglio provinciale, con le forme determinate dai regolamenti generali;

13° dovrà dare il suo parere al Prefetto ogni volta che sia da esso richiesto.

Art. 243. — La Deputazione provinciale prende sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio, quando l'urgenza sia tale da non permetterne la convocazione e sia dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consiliare.

Di queste deliberazioni sarà data immediata comunicazione al Prefetto, e ne sarà fatta comunicazione al Consiglio nella sua prima adunanza, a fine di ottenerne la ratifica.

Ad essa è applicabile il disposto dell'articolo 123.

In ordine al Presidente di essa, dispone il testo unico ultimo :

Art. 249. — Il presidente della Deputazione provinciale:

1° rappresenta la Provincia in giudizio;

2° procede per le contravvenzioni ai regolamenti provinciali in conformità degli articoli 219 e 220;

3° firma gli atti relativi all'interesse dell'amministrazione provinciale;

4° ha la sorveglianza degli uffizi e degli impiegati provinciali;

5° assiste agli incanti personalmente o per mezzo di altro dei membri della Deputazione provinciale da lui delegato;

6° firma i mandati col concorso d'un altro membro della Deputazione provinciale, del segretario o del capo di servizio e del ragioniere.

Art. 250. — In caso di assenza o d'impedimento del presidente, ne fa le veci il deputato anziano.

### \* **Vigilanza e tutela sulle amministrazioni locali.**

\* § 810. — I Comuni e le Provincie essendo corpi autarchici istituiti e regolati dalla legge, debbono ad essa attenersi in tutte le loro determinazioni, ed esistono perciò gli opportuni controlli giurisdizionali che su reclamo degli

interessati possono correggerne gli atti in contrasto con le leggi dello Stato.

Tuttavia, non si reputa sufficiente al pubblico interesse questa possibilità di sottomettere a sindacato gli atti loro i quali offendono i diritti o gli interessi garantiti ai terzi dalle leggi; e si vuole in tutti gli Stati — benchè con maggiore o minore rigidezza — che il Potere Esecutivo eserciti una generale vigilanza sopra tutto l'andamento delle amministrazioni locali. Questa vigilanza ha un duplice scopo: il rispetto delle leggi in genere, e l'esecuzione di esse in uno spirito che non risulti difforme dallo spirito generale della cosa pubblica.

Inoltre diffidandosi dell'imperfetto controllo della stampa e della pubblica opinione specialmente nei comuni minori, in molti Stati si reputa necessario che le deliberazioni più gravi non solamente abbiano ad essere prese dal Consiglio comunale o provinciale con maggiore solennità e severità di forme, ma abbiano anche ad essere integrate con l'approvazione di altri corpi, nell'interesse diretto dei Comuni e delle Province, più che nell'interesse generale della cosa pubblica. Di qui la sottoposizione dei nostri Consigli comunali e provinciali ad una tutela che per varii rispetti può dirsi eccessiva, almeno nelle presenti sue forme.

Noi esporremo per sommi capi quanto attiene alla *vigilanza* e quanto alla *tutela* sul Governo locale.

\* § **811.** — L'organo precipuo della vigilanza sui Comuni e sulle Province è il *prefetto*.

In ogni Provincia è un prefetto, nominato dal Re e dipendente dal Ministro dell'Interno, quantunque nell'esercizio delle sue svariate attribuzioni esso rappresenti tutti i Ministri. Il prefetto è poi assistito dal Consiglio di Prefettura, composto di funzionarii da lui dipendenti, ed in ogni circondario è rappresentato da un sottoprefetto, salvochè nel circondario in cui risiede il prefetto medesimo. Nei distretti delle provincie Venete e della provincia Mantovana, sta un commissario distrettuale.

I processi verbali di tutte le deliberazioni dei Consigli

e delle Giunte comunali, dei Consigli e delle Deputazioni provinciali, debbono essere entro otto giorni rassegnati al sottoprefetto o al prefetto, ond'egli possa constatare se le deliberazioni sono conformi alle leggi così per la forma come per la sostanza. Trattandosi di deliberazioni provinciali, il prefetto può annullarle entro venti giorni (entro due mesi, se si riferiscono ai bilanci). Trattandosi di deliberazioni comunali, il sottoprefetto o il prefetto ne può sospendere l'esecuzione entro 15 giorni (entro un mese pei bilanci), e il prefetto le può annullare entro trenta giorni. In ogni caso l'annullamento è pronunziato previo parere del Consiglio di Prefettura; e contro di esso, contro certi limiti di tempo è aperto ricorso al Governo, il quale provvede con decreto regio, previo parere del Consiglio di Stato.

Siccome però a termini dell'articolo 298 « sono nulle *di pieno diritto* le deliberazioni prese in adunanze illegali o sopra oggetti estranei alle attribuzioni del Consiglio (comunale o provinciale) o se si sono violate le disposizioni delle leggi » il Governo del Re conserva in ogni tempo la facoltà d'annullare dette deliberazioni con decreto regio udito il Consiglio di Stato, ancorchè sieno sfuggite all'annullamento prefettizio.

Inoltre, è previsto il caso in cui le autorità comunali non eseguono qualche attribuzione loro demandata dalla legge; ed è allora in potestà del prefetto di inviare a loro spese un suo commissario sopra luogo, per la spedizione degli affari in ritardo. Per il sindaco provvede l'articolo 143, riferito nel § 807. Se invece vengono a mancare le necessarie deliberazioni dei Consigli (comunali e provinciali) malgrado che sieno stati all'uopo convocati, è data al prefetto la facoltà di provvedere a tutti i rami del servizio, e di dar corso a tutte le spese che sieno rese obbligatorie o dalla legge o da antecedenti deliberazioni consigliari.

Vi è infine, come suprema sanzione in mano all'Esecutivo, il diritto di sospensione e di rimozione dei sindaci secondo fu detto pure nel § 807, e quello di scioglimento dei Consigli comunali o provinciali. La facoltà di scioglimento della quale suol farsi uso troppo largo e non di

rado eccessivo, è disciplinata negli articoli seguenti del testo unico:

Art. 316. — I Consigli comunali e provinciali possono essere sciolti per gravi motivi d'ordine, o quando richiamati all'osservanza di obblighi loro imposti per legge persistono a violarli. Deve procedersi alla nuova elezione entro il termine di *tre mesi*.

Per motivi amministrativi, o d'ordine pubblico, il termine può essere prorogato fino a *sei mesi*.

Lo scioglimento e la proroga del termine sovra stabilito sono ordinati per decreto reale, il quale deve essere preceduto da una relazione contenente i motivi del provvedimento.

Questi decreti sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno, e un elenco ne viene comunicato ogni tre mesi al Senato e alla Camera dei deputati.

Art. 317. — In caso di scioglimento del Consiglio comunale, l'amministrazione è affidata ad un *commissario straordinario*.

In caso di scioglimento del Consiglio provinciale, l'amministrazione è affidata ad una *Commissione straordinaria*, presieduta dal consigliere delegato e composta di quattro membri scelti fra persone che siano eleggibili a consiglieri provinciali, e che non abbiano fatto parte del disciolto Consiglio.

Tanto il commissario straordinario, quanto i quattro membri della Commissione, sono nominati con decreto reale.

Il commissario straordinario esercita le funzioni che la legge conferisce al *sindaco* e alla *Giunta*.

La Commissione straordinaria esercita le funzioni che la legge conferisce alla *Deputazione provinciale*.

Quando il commissario straordinario e la Commissione provinciale assumono per *l'urgenza* i poteri del Consiglio, le loro deliberazioni non potranno vincolare i bilanci del Comune e della Provincia oltre l'anno, sono sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, e ne è fatta relazione ai rispettivi Consigli nella loro prima adunanza perchè ne prendano atto.

Art. 318. — La Commissione straordinaria e il commissario straordinario eletti in virtù dell'articolo 317 provvedono, con nomine da farsi fra gli eleggibili a consigliere, alla sostituzione di coloro che pel fatto dello scioglimento dei Consigli siano decaduti dall'esercizio di speciali funzioni, per le quali la legge espressamente richieda la qualità di consigliere.

Le persone così nominate durano in carica finchè non vengano regolarmente sostituite dai rispettivi Consigli.

Abbiamo detto che, di questa facoltà di scioglimento, il potere esecutivo ha fatto sovente uso troppo largo ed eccessivo; e potremmo anche aggiungere per motivi spesso di favoritismo a favore di determinati partiti. Ad ovviare a simile inconveniente tentò di provvedere il ministro dell'interno Sonnino con un suo progetto del marzo 1906, e

bene accolto dalla Commissione incaricata di riferirne alla Camera; ma — come spesso avviene delle buone idee — il progetto fu sepolto negli archivî, dopo la caduta del Gabinetto presieduto dal ministro proponente <sup>(1)</sup>.

\* § 812. — È organo di tutela sui comuni e sulle provincie, la *Giunta provinciale amministrativa*.

Essa si compone del Prefetto, che la presiede — di due consiglieri di Prefettura designati al principio d'ogni anno dal Prefetto, con un consigliere supplente — e di quattro membri effettivi e due supplenti, nominati dal Consiglio provinciale fuori del proprio seno per la durata di quattro anni con rinnovazione d'una metà ogni biennio.

Le sue funzioni di tutela sui comuni si possono così riassumere:

Approvazione o meno, e quindi necessità di controllare le deliberazioni dei comuni che riguardano:

1° l'*alienazione d'immobili*, di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito e di azioni industriali, non che la *costituzione di servitù* e la *contrattazione di prestiti*;

2° l'*acquisto di azioni industriali* e gli *impieghi di danaro*, quando non si volgano alla compra di stabili o mutui con ipoteche, o verso la cassa dei depositi e prestiti, od all'acquisto di fondi pubblici dello Stato, o di buoni del tesoro:

3° le *locazioni e conduzioni oltre i dodici anni*;

4° le *spese* che vincolano i bilanci *oltre i cinque anni*;

5° i cambiamenti nella *classificazione delle strade* ed i progetti per la *apertura e ricostruzione* delle medesime, previo il parere degli ufficiali del genio civile della provincia, a termini di legge, e salvo il ricorso, anche in merito, alla quarta Sezione del Consiglio di Stato;

6° l'introduzione dei *pedaggi*;

7° i regolamenti d'*uso* e d'*amministrazione dei beni del comune*, e delle *istituzioni* che il medesimo amministra in caso d'opposizione degli interessati;

8° i regolamenti dei *dazi* e delle *imposte comunali*;

9° i regolamenti di *edilità* e *polizia locale* attribuiti dalla legge ai comuni.

(1) Cfr. Legislatura XXII, Sess. 1904-1906. Progetto: Documenti n. 357. Camera dei deputati. Tornata dell'8 marzo 1906. Relazione, id. id. n. 357-A. Tornata del 24 detto.

Sono delegati poi al prefetto l'esame e l'apposizione del visto ai regolamenti di *polizia locale*, dopo l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

Il prefetto trasmetterà al competente Ministero copia dei regolamenti approvati dalla Giunta provinciale e che siano relativi alle materie di cui ai numeri 8 e 9 sopraccennati.

Il Ministero, udito il Consiglio di Stato, può annullarli in tutto o in parte, in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali.

Nessun Consiglio comunale potrà *intentare in giudizio un'azione* relativa ai diritti sopra i *beni stabili*, nè aderire ad una domanda relativa agli stessi diritti, senza averne ottenuta l'autorizzazione dalla Giunta provinciale amministrativa nella cui giurisdizione è posto il comune.

Spetta alla Giunta provinciale amministrativa, udito il Consiglio comunale, di fare d'*ufficio* in bilancio le *allocazioni* necessarie per le *spese obbligatorie*.

Quando la Giunta municipale non ispedisca i *mandati* o non dia *eseguitamento alle deliberazioni approvate*, ovvero essa od il Consiglio comunale non compiano le *operazioni* fatte *obbligatorie* dalla legge, provvederà la Giunta provinciale amministrativa.

Nel caso di negare o sospendere le approvazioni richieste dai precedenti articoli, la Giunta provinciale amministrativa ne farà conoscere ai Consigli comunali i motivi, e sulle repliche date dai medesimi procederà alla decisione.

Potrà anche ordinare *a spese del comune* le indagini che crederà necessarie.

Contro le decisioni della Giunta provinciale amministrativa i Consigli comunali e i prefetti potranno ricorrere *al Governo del Re*, il quale provvederà con decreto reale, previo il parere del Consiglio di Stato.

Nel caso di diniego di autorizzazione a stare in giudizio è salvo il *ricorso, anche in merito*, alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Verso la provincia poi la Giunta amministrativa esercita le medesime attribuzioni tutorie; e inoltre sono soggette all'approvazione della Giunta medesima le delibera-

zioni dei Consigli provinciali relative alla creazione di stabilimenti pubblici a spese della provincia.

Torna qui opportuno ricordare anche, che le Giunte provinciali amministrative, oltrechè organi di tutela sui comuni e le provincie, per la legge 1 maggio 1890, n. 6837, costituiscono anche una giurisdizione amministrativa per decidere, pronunziando anche in merito, dei ricorsi che non sieno di competenza nè del Potere Giudiziario nè di corpi o collegi speciali, in ordine a deliberazioni dei Consigli provinciali e comunali, delle Giunte comunali e Deputazioni provinciali e dei sindaci. Al qual proposito ricordiamo il decreto 17 agosto 1907, n. 639, col quale in forza dell'articolo 15 della legge 7 marzo 1907, n. 62, vengono riunite in testo unico le disposizioni riferentesi alle attribuzioni della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale.

## Art. 75.

### La leva militare è regolata dalla legge.

#### SOMMARIO:

##### La leva militare.

§ 813. L'obbligo militare. — § 814. Il contingente annuo. — \* § 815. Origini e valore dell'articolo 75. — \* § 816. Cenni di legislazione riguardanti il reclutamento dell'esercito sino alla legge 15 dicembre 1907, n. 763. — \* § 817. La leva marittima e cenni sulla legislazione che la regola sino alla legge 5 luglio 1908, n. 348.

#### La leva militare.

§ 813. — Nelle turbolenti Società primitive il diritto di portare le armi in difesa della patria era intimamente connesso col diritto di libertà individuale, quasi emblema e sostrato visibile della cittadinanza *optimo jure*. Non poteva altro pregiarsi in quei tempi, che l'attitudine militare; epperò solo chi possedeva questa, era un uomo. Presso i Romani *virtus* era valore, non virtù: e l'ordinamento di quel popolo in curie, in centurie, in tribù, costituiva a un tempo i quadri dell'esercito e le liste elettorali. In Grecia il censo vario, o la mancanza d'ogni censo, dava similmente la base così alla partecipazione, ai pubblici uffici come alla formazione guerresca del popolo. Nell'antica Germania intervenivano alle assemblee politiche i soli guerrieri, che Tacito ci fa rivivere innanzi già armati e pronti al cimento, ubbidienti alle deliberazioni dei capi, alla cui voce i fieri seguaci battevano insieme le lance e gli scudi in segno d'approvazione e di giubilo. Più tardi nell'ordinamento feudale apparì anche più chiara e perspicua l'unità primordiale della organizzazione guerresca con quella economica e quella politica.

L'esercito non era che la società mobilizzata, e la società non era che l'esercito in disponibilità. I capi militari erano al tempo stesso i signori dei feudi ed i capi politici; i liberi uomini erano in pace i proprietari, in guerra i combattenti. E la formazione della schiera non si modellava sui compiti vari e gli armamenti vari per le operazioni belliche, ma si assideva nella divisione territoriale dello Stato: ogni comune, ogni feudo costituiva una unità tattica; in ciascun reparto le specializzazioni d'armi e di uffici si fondavano sulle distinzioni delle classi sociali e politiche; ciascun capo guidava i suoi cavalieri, i suoi arcieri, i suoi fanti, le sue macchine sotto il proprio vessillo; la battaglia non era che un'infinita e indefinita serie di duelli intrecciati fra gli avversari, le armate si formavano all'istante del bisogno e subito dopo si dissolvevano, ritornando ciascuno a godersi il conquistato bottino presso il focolare domestico. Oggi ancora, di quell'antico parallelismo fra il diritto di portare le armi e il diritto di partecipare alla cosa pubblica, rimangono visibili tracce. Il pacifico alpigiano d'Appenzell usa armarsi d'una spada innocente nei giorni in cui scende all'annua *Landesgemeinde* per votare le leggi e scegliere i magistrati della sua repubblica: e non pochi oppugnano l'estensione del voto politico alle donne adducendo a motivo che le donne non portano armi in difesa della patria; e molte leggi moderne escludono dall'esercito come indegni i cittadini colpiti da condanne infamanti o cresciuti nell'esercizio d'infami mestieri.

Col progredire dei tempi si venne iniziando una specializzazione, il cui effetto fu di separare la funzione della difesa armata dalle altre funzioni sociali, e di rendere autonomo, organico, permanente l'esercito. Il popolo passò da una vita avventurosa e irrequieta, in cui le industrie riempivano appena i torbidi intervalli delle guerre, ad uno stato in cui la guerra non venne che ad interrompere tratto tratto la tranquillità della vita industriale: la proprietà mobile sostituendosi per importanza alla proprietà fondiaria, accrebbe sempre più il numero dei cittadini de-

diti alle arti della pace e ridusse proporzionalmente quello degli armigeri. D'altra parte, a misura che la preparazione e la condotta della guerra diveniva più estesa, incominciò a sentirsi più fiero il peso che l'azione militare fa gravitare sulle risorse nazionali, onde gl'interessi economici divennero più restii alle guerre generali lunghe e frequenti. Fu per questi varî motivi che l'esercitò incominciò a differenziarsi dal corpo sociale, e nel suo seno medesimo venne pure ad organizzarsi altrimenti, disciplinandosi in opportuna gerarchia sotto duci più preparati al loro ufficio, e ripartendosi con un sistema di divisioni orizzontali a seconda dei còmpiti e degli armamenti, in luogo delle primitive divisioni verticali che si fondavano sulle classi sociali o sulla comunanza di capo o di patria. Il complesso dei guerrieri, distinto dalla rimanente popolazione, specializzato pel suo scopo, organizzato in guisa più adatta al suo debito, diventò permanente e stanziale.

Per corrispondere ai nuovi bisogni bastarono dapprima i corpi volontarii, i mercenarii, le compagnie di ventura. I pacifici borghesi, lieti di potersi ritrarre dalla dura bisogna di difendere con le armi i proprii beni, non dubitarono di affidarsi a gente venduta per la tutela necessaria contro le estranee aggressioni. I despoti a lor volta, poichè le masse erano più contente di pagare imposte anzichè di cingere spada, aggravarono d'imposte il popolo e con quelle assoldarono mercenarii, servendosene a sostegno del loro dispotismo.

Ma ulteriori mutamenti nella condizione delle cose addussero parallele mutazioni nell'organamento dell'esercito. La invenzione della polvere da sparo fece decadere il coraggio personale e le armi bianche, mutò la tattica delle guerre e delle battaglie: il costituirsi dei grandi Stati nell'epoca moderna contribuì con la rinnovata tattica a richiedere in campo grandi masse, cui più non bastavano a provvedere nè gli arruolamenti volontarii nè i mercenarii. L'esperienza dimostrò ai governanti quanto poco valgano in guerra gli eserciti pugnanti per paga, e dimostrò ai governati come in pace possano essere fatali al popolo gli eserciti costituiti

piuttosto a sostegno del Principe che a tutela della nazione. Venne quindi il sistema del servizio militare obbligatorio.

Gli Stati liberi moderni, trovando questo sistema e sentendone la necessità, non poterono trascurare di regolarlo imprimendovi il loro spirito di libertà e d'uguaglianza sotto l'imperio della legge. Difendere il sacro suolo della patria, l'indipendenza nazionale, lo Stato in complesso e i beni e la libertà di ciascuno, non è compito il quale possa gravare sopra una parte sola della popolazione, ma deve senza privilegi essere ripartito equamente su tutti. In tal guisa il carico è reso meno grave secondo i principii dell'uguaglianza, e secondo i principii di libertà la nazione stessa attende alla propria difesa come attende con le elezioni al proprio governo e col giurì ad amministrare la propria giustizia. D'altra parte, accorrere alle bandiere e rimanervi per un tempo non breve, è limitazione della libertà individuale, (§ 291) è dedica del proprio tempo e della propria attività alla cosa pubblica, sottraendo sè stesso al proprio avvenire, alla propria famiglia: è un peso duplice, alla libertà personale ed a quella economica. Infine, entrare nell'esercito è sottomettersi ad una disciplina che non può non essere rigida fino al punto da mettere capo a sanzioni penali e a tribunali ben diversi da quelli ordinarii: è sottrazione ai giudici « naturali » (§§ 786 e ss.) per incontrare altri giudici d'eccezione. Ora il regime costituzionale rappresentativo ha per canone che simili pesi non si possano imporre ai cittadini dal Governo, bensì dalla legge; la quale, essendo fatta con la partecipazione preponderante della rappresentanza del popolo può sola riescire a proporzionare i diritti e i doveri con la coscienza nazionale, secondo i sommi principii della libertà e dell'eguaglianza. Dunque tutto ciò che attiene al reclutamento dell'esercito, al dovere militare, alle esenzioni, alla durata del servizio, non può che essere materia diniegata al governo e riserbata solo al Parlamento.

§ 814. — Senonchè i fini dello Stato libero non sono tutti raggiunti con lo stabilire che solo una *legge* può ordinare quali saranno i motivi di esenzione, e con quale disciplina

e per quale spazio di tempo tutti i cittadini non esentati dovranno essere sottoposti al militare servizio.

Invero, posto a base del reclutamento il servizio obbligatorio, la massa dei cittadini che ogni anno trovasi obbligata a prendere le armi risulta così enorme, che nessun paese potrebbe impunemente addossarsi in tempo di pace il carico schiacciante di riceverla sotto le bandiere. La finanza pubblica piegherebbe sotto l'immenso dispendio; l'economia nazionale soffrirebbe mortalmente per la continua sottrazione di tutte le giovani forze ai campi, alle officine, alle industrie, ai commerci; lo stesso esercito risulterebbe debilitato per la confusa presenza di troppi elementi resi via via deboli dal decrescente vigore fisico. Indi la necessità di determinare, ogni anno, quanti effetti vamente dei cittadini obbligati al servizio militare dovranno essere incorporati nell'esercito per il tempo strettamente necessario alla loro istruzione, lasciando gli altri a disposizione della patria, ma senza obbligo d'effettiva presenza ai corpi; in altre parole, di determinare ogni anno il contingente della leva terrestre e marittima.

Ora, anche questa determinazione del contingente, in uno Stato libero non può che essere riserbata al Parlamento, il quale vi provvederà con apposita legge annua. Infatti, la proporzione da darsi all'esercito dipende bensì da considerazioni che sfuggono alla volontà nostra, ossia dalle forze militari e dalla condotta politica degli Stati finitimi; pur tuttavia queste cagioni esterne vogliono essere valutate dalla *nostra* coscienza nazionale, secondo la *nostra* linea di condotta politica, e in ciò la valutazione non può appartenere all'Esecutivo ma alla diretta rappresentanza del popolo. Si aggiunga che l'esercito non può non essere costituito con savio e costante rapporto alle forze economiche della nazione ed alla potenza finanziaria dello Stato; non provvedendosi al costosissimo suo mantenimento, che per mezzo delle imposte; quindi ecco un secondo motivo per cui la determinazione dell'annuo contingente non può che essere una competenza del Parlamento. Si osservi da ultimo che il raccogliere con libera disposizione tante migliaia di

armati non è potestà che sia prudente abbandonare all'arbitrio del Potere Esecutivo, senza un previo sindacato della coscienza nazionale, la cui rappresentanza legale e diretta trovasi nel Parlamento. Per tutti questi diversi ordini di motivi, rimane dimostrato come in un governo libero anche l'annua determinazione del contingente debba essere riservata alla legge.

Avviene in questo campo ciò che vedemmo avvenire nel campo della gestione finanziaria dello Stato (§ 203 e ss.). Leggi generali stabiliscono le entrate e le spese, ma il cittadino non ha obbligo di pagare le imposte nè il Governo ha potestà di esigere e spendere, se non interviene annualmente un'altra legge, quella del bilancio, a dare esecuzione a quelle leggi generali, esercizio per esercizio: e dove la legge del bilancio dimentichi per un dato esercizio di stabilire le vie e i mezzi per la esecuzione d'una legge permanente d'entrata o di spesa, non perciò questa rimane abrogata, ma semplicemente priva d'applicazione per quell'anno. Così pure per l'esercito e per l'armata. Leggi generali permanenti pongono l'obbligo dei cittadini al militare servizio con le condizioni e pel tempo che esse stimano più rispondente allo scopo; ma il cittadino non ha obbligo di presentarsi alle bandiere nè il Governo ha diritto a chiamarlo, se non interviene ogni anno la legge della leva; e dove quest'ultima per un anno venga a mancare, non perciò l'esercito si discioglie, ma la leva per quell'anno non può legalmente eseguirsi. V'ha solo questo punto di divergenza tra le due, che l'eventuale rigetto della legge di bilancio sospende tutta intera la vita legale dei pubblici servizi, laddove il rigetto d'una legge di leva non fa che impedire la legale chiamata del solo contingente di quell'anno, mentre le altre classi già sotto le armi non cessano perciò dai loro obblighi fino al termine della rispettiva ferma.

È come la votazione annua del bilancio, così quella delle leve ci viene dall'Inghilterra ed entrambe hanno il medesimo scopo. L'una impedisce che l'Esecutivo possa procurarsi entrate a sua posta e spendere a proprio beneplacito; l'altra impedisce che l'Esecutivo possa a suo arbitrio accre-

scere i pesi militari della nazione; entrambe cooperano ad impedire che l'Esecutivo, con l'assunzione di mercenari o con l'estensione delle leve, possa aumentare senza controllo le forze armate a propria libera disposizione. L'una è annua perchè ogni anno ricorrono con le stagioni i prodotti imponibili; l'altra è annua perchè ogni anno giungono all'età adulta le giovani generazioni. Entrambe hanno l'altissimo ufficio di rendere indispensabile al Governo la convocazione annua del Parlamento; chè se non fosse per la necessità legale di ottenere da questo annualmente le leve e le imposte necessarie, troppo facilmente l'Esecutivo sfuggirebbe all'obbligo costituzionale impostogli senza apparente sanzione della prima frase dell'articolo 9 del nostro Statuto. Eppure in Italia noi abbiamo avuto decreti e leggi anche in materia di leve; nè già nei tempi commossi dalla unificazione nazionale, o nei primi e incerti tempi del regime libero, ma in epoca a noi molto prossima. La leva di mare sui giovani nati nel 1874 fu ordinata col decreto-legge 24 gennaio 1895, n. 29; quelle sui giovani nati nel 1879 furono ordinate coi due decreti-legge del 20 e 23 settembre 1899, n. 372 e 373. Tali decreti-legge, per verità, vennero più tardi ratificati dal Parlamento, rispettivamente con le leggi 13 luglio 1895 n. 452, e 17 dicembre 1899, n. 441 e 442: ma con le pericolosissime massime generalmente seguite dal nostro Giudiziario in materia di decreti-legge (§§ 155, 758, 761), è motivo di grandissima trepidazione il precedente già emesso con le incostituzionali ordinanze testè ricordate.

\* § 815. — L'aspro governo militare di Cromwell aveva fatto sorgere nei cuori inglesi l'impressione incancellabile, che l'esistenza d'un esercito permanente costituisca un pericolo per l'esistenza delle libertà costituzionali. Nel 1663, quando era appena ritornata sul trono la dinastia degli Stuardi e il Parlamento le si dimostrava fedelissimo, non potè ristarsi tuttavia dal dichiarare quella istituzione « un pubblico gravame ». Sopraggiunsero poscia altri eccessi durante il regno di Giacomo II, e quella prima impressione diventò anche più salda e severa. Dopo la rivoluzione del 1688, che in-

staurò definitivamente il sistema costituzionale, il Parlamento inglese nell'Atto dei Dritti dichiarò contrario alla Costituzione l'assoldare e mantenere eserciti nel regno e in tempo di pace senza il consenso delle Camere; e subito dopo affrontò il dilemma: *come assicurare la difesa della indipendenza nazionale con la sicurezza delle pubbliche libertà*. La soluzione fu trovata nel dichiarare che un esercito stanziale potesse essere tollerato sotto le seguenti condizioni: che ogni anno si dovesse riconoscere con apposita legge l'esistenza d'un esercito permanente essere « contraria alla Costituzione » — che ogni anno si dovesse riconoscere, non la necessità dell'esercito, ma la « convenienza » di esso « per l'equilibrio delle potenze in Europa » — che le spese a ciò necessarie dovessero essere consentite ogni anno dalla legge del bilancio — che i necessari poteri disciplinari per mantenere salda la compagine delle truppe, si dovessero pure conferire d'anno in anno con apposita legge, « come facoltà straordinarie ». Di qui il *Mutiny Act*, la « legge di ammutinamento » con la quale dal 1689 in poi (salvo poche interruzioni) il Parlamento inglese consente d'anno in anno la conservazione d'un determinato numero di soldati, con le potestà necessarie a conservare fra essi la disciplina e impedirvi le rivolte e i disordini. Notisi che in Inghilterra non ha mai esistito il servizio militare obbligatorio, e la gelosia del Parlamento si riferisce agli eserciti mercenarii, che la legge annua è prescritta pel tempo di pace, non pel tempo di guerra; che dessa è necessaria solo per l'Inghilterra, non anche per le sue colonie; infine è necessaria soltanto per le truppe di terra, non anche per l'armata, esistendo per quelle ma non per questa il pericolo di rapidi concentramenti di forze in qualunque parte del territorio, a beneplacito del Governo. Dal 1881 il *Mutiny Act* ha preso il nome di *Army Act*.

Nel continente europeo le monarchie costituzionali imitarono bensì le caute disposizioni del diritto inglese, ma facendo ragione alla diversa condizione delle cose considerarono l'intervento parlamentare piuttosto come una garanzia per i cittadini che dovevano essere assoggettati al

peso del servizio militare, anzichè qual guarentigia alla nazione contro gli eventuali eccessi del Governo. D'altra parte il principio del servizio generale obbligatorio, chiamando a servire tutti i cittadini e tutte le classi sociali senza distinzione, temperava già per sè stesso i pericoli che l'Inghilterra giustamente intravedeva per le libertà costituzionali negli eserciti mercenarii. Quindi la Carta francese del 1814 dichiarò semplicemente:

Art. 12. — La conscription est abolie. Le *mode de recrutement* de l'armée de terre et de mer est déterminé par una *loi*.

Quindi intervento della legge non solo per l'esercito ma anche per l'armata circa il modo di reclutamento; grido di riscossa contro la coscrizione del periodo napoleonico, quando il bisogno di corrispondere incessantemente allo spaventevole consumo di vite umane sui campi di battaglia di tutta quanta l'Europa, aveva armato l'Esecutivo di poteri terribili contro la libertà individuale, e le leve in massa flagellarono la Francia depauperandola senza legge nè limiti. Quell'articolo rimase poscia immutato nella Costituzione del 1830, assumendovi il numero 11; ma nelle « Disposizioni Particolari » all'articolo 69 aggiungevasi che sarebbe stato successivamente provveduto con leggi separate e nel più breve termine possibile, anche al « voto *annuo* del contingente dell'esercito ».

Similmente la Costituzione belga dichiarò:

Art. 118. — Le *mode de recrutement* de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires.

Art. 119. — Le contingent de l'armée est voté annuellement. La loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée.

E nell'articolo 27 aggiunge che non solamente i progetti di leggi finanziarie, ma anche quelli sul contingente militare debbono essere votati in primo luogo dalla Camera dei deputati, per rendere anche più sensibile il diretto rapporto che deve intercedere fra tali determinazioni e la coscienza nazionale.

Di qui senza alcun dubbio venne l'articolo dello Statuto che ora commentiamo, sebbene i verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) non ne facciano alcuna menzione. L'articolo 24 avea già posto il principio dell'eguaglianza nei diritti e negli obblighi; l'articolo 30 avea già posto il principio che i tributi debbono essere imposti con una legge permanente e riscossi con un'altra legge, la quale ultima s'intendeva fin d'allora dovesse essere annua; l'articolo 71 avea già posto il principio che la legge sola può istituire i giudici a seconda delle persone e delle materie. Quindi emergeva già dal complesso di cotesti articoli che il reclutamento militare e i codici e i tribunali militari e le spese per l'esercito son tutte materie riserbate unicamente al Potere Legislativo. Con questo articolo 75 lo Statuto aggiunse che la leva militare, cioè il contingente annuo così per l'esercito come per l'armata, deve anche essere regolato dalla *legge*. Come non avea trovato necessario di dichiarare espressamente che il bilancio deve essere votato dalla Camera ogni anno, lasciando emergere questo concetto dalla prima frase dell'articolo 9, così non reputò necessario di dire che la leva deve essere consentita per legge ogni anno; e nell'articolo 10 non accolse nemmeno la disposizione belga della presentazione in primo luogo alla Camera dei deputati. Ma per la intima connessione tra il voto dei fondi nel bilancio passivo dei Ministeri della Guerra e della Marina, e il numero complessivo degli uomini che si possono con quelli mantenere sotto le armi, il voto annuo delle leve trovavasi implicitamente stabilito. Difatti ad esse fu costantemente provveduto con leggi annuali sin dal 1848, e presentemente ciò è reso obbligatorio dall'articolo 8 del Testo Unico sul reclutamento dell'esercito e dell'articolo 13 di quello sul reclutamento della marina, di cui daremo brevi cenni nei due successivi paragrafi.

\* § 816. — Con la promulgazione dello Statuto non vennero modificate subito le disposizioni preesistenti sul reclutamento delle forze militari, ma rimasero in vigore fino a che intervenne la legge organica del 20 marzo 1854, n. 1676.

Incominciarono però immediatamente le *leggi* annue sulle leve ordinarie e straordinarie. La legge organica del 1854 venne poi estesa al Regno d'Italia, e subì numerose modificazioni parziali sempre mediante apposite leggi, in guisa che fu necessario addivenire al Testo Unico, approvato col regio decreto 26 luglio 1876, n. 3260. Successive modificazioni resero necessario un nuovo Testo Unico, approvato con regio decreto 17 agosto 1882, n. 956, e finalmente il Testo Unico ancora in vigore, che fu approvato col regio decreto 6 agosto 1888, n. 5655, ed al quale per altro non sono mancate ulteriori modificazioni, ultime quelle di cui alla legge 15 dicembre 1907, n. 763. Il regolamento per l'esecuzione di esso, testo unico, è del 2 luglio 1890, n. 6952, con varie modificazioni posteriori.

Secondo le vigenti disposizioni « tutti i cittadini idonei alle armi debbono essere arruolati nel regio esercito »; (articolo 1 dell'ultima succitata legge del 1907). Tutti i cittadini *maschi*, s'intende; e la spiegazione potrebbe rasentare il ridicolo se non avessimo visto (§ 397) a che cosa ha dato luogo il « tutti i regnicoli » dell'articolo 24, e se le *femmine* più scalmanate non spingessero i loro *desiderata* fino a reclamare un posto anche nell'esercito nel disimpegno dei più pietosi — dicono esse — uffici.

Sono *esclusi* dal servizio militare e non possono far parte del regio esercito « i condannati all'ergastolo ed altre categorie di condannati (articolo 3) minori, ma sempre a pene infamanti. Per l'articolo 77 e seguenti, vanno *riformati*, cioè assoluti da ogni obbligo coloro che per infermità o per fisici od intellettuali difetti risultino inabili, ovvero sieno di statura inferiore a metri 1.54.

L'obbligo militare è personale (articolo 1), e dal 1874 non sono più ammessi i cambii, mercè i quali era possibile al ricco di esimersi dal dovere di servire la patria, pagando a riscatto una determina somma; è solo ammessa la surrogazione tra fratelli semprechè si trovino nelle condizioni determinate dalla legge, testo unico, negli articoli 99-110.

L'obbligo medesimo decorre normalmente dall'anno in cui il cittadino compie il ventunesimo dell'età sua, ma

nelle circostanze straordinarie può esservi chiamato anche prima; e si protrae fino al compiersi dell'anno in cui egli raggiunge il trentanovesimo (salvo, per gli ufficiali, il disposto delle apposite leggi che li riguardano). Tutti i nati in uno stesso anno costituiscono una « classe » di leva. Senonchè questo periodo di 18 anni è suddiviso in tre parti, in corrispondenza del vigore che col crescere dell'età vien meno ai giovani per le militari fatiche. Fino al ventottesimo o ventinovesimo anno (secondo le norme specificate dalla legge) si rimane ascritti all'esercito *permanente*; da quel punto al trentesimo-secondo anno di età si passa alla milizia *mobile*; dopo, e fino al termine dell'obbligo militare, si entra a far parte della milizia *territoriale*, che fu istituita ed organizzata con la legge 30 giugno 1876, n. 3204, quale ultima difesa interna dello Stato in tempo di guerra.

Ma non tutti gli ascritti all'esercito permanente, sono effettivamente chiamati sotto le bandiere e per un periodo di otto o nove anni; la loro presenza ai corpi è invece limitata per due vie, cioè pel tempo di effettivo servizio, e pel numero dei realmente chiamati. Il tempo dell'effettivo servizio dicesi « ferma »; e prescindendo dal notare la tendenza ora vivissima, dentro e fuori del Parlamento, a favore della ferma biennale e che non tarderà molto ad applicarsi, oggi essa è di uno, due, tre o più anni, a seconda delle condizioni varie, specificate dalla legge nell'articolo 124. Il numero degli effettivamente arruolati, a termini dell'articolo 8, vien determinato ogni anno dalla legge annua sulla leva, e costituisce il contingente di prima categoria, o più brevemente la « prima categoria ». Il dappiù, ossia il complesso dei giovani che sono ascritti all'esercito permanente, ma non sono compresi nel contingente dell'anno, costituiscono la « seconda categoria » la quale può essere divisa in due parti con decreto regio. Vi è una « terza categoria », che si compone dei giovani *esentati* dal servizio delle due prime categorie in vista delle speciali condizioni di loro famiglia.

L'ultima succitata legge del 15 dicembre 1907, n. 763 (articolo 2) ed analogamente la legge 5 luglio 1908, n. 348

per la leva di mare, modificando le disposizioni anteriori, assegna alla 2<sup>a</sup> categoria: 1° il figlio unico di padre vivente che non sia entrato nel 65° anno d'età; 2° il figlio primogenito di padre che non sia entrato nel 65° anno d'età e che non abbia altro figlio maggiore di 12 anni; 3° il nipote unico di avo che non sia entrato nel 70° anno d'età, e che non abbia figli maschi.

Assegna (articolo 3) alla terza categoria: 1° il figlio unico o primogenito di padre che sia entrato nel 65° anno d'età, o che il medesimo o gli altri figli, se ne ha, siano affetti da infermità permanenti ed insanabili, imperfezioni o difetti fisici tali da essere inabili a proficuo lavoro; 2° il figlio unico o primogenito di madre vedova; 3° il nipote unico o primogenito di avo che sia entrato nel 70° anno d'età e che non abbia figli maschi; 4° nipote unico o primogenito di ava tuttora vedova e senza figli maschi; 5° primogenito di orfani di padre e di madre; 6° fratello unico di sorelle orfane di padre e madre, nubili o vedove senza figli maggiori di anni 12; 7° ultimo nato di orfani di padre e di madre che non abbia un fratello nella condizione di cui al n. 1 dell'articolo 8 della legge ultima succitata (e cioè impotenti ad un proficuo lavoro), quando gli altri fratelli siano da considerarsi non esistenti in famiglia, a senso del succitato articolo stesso.

In conseguenza, l'esercito permanente è composto dei militari effettivamente sotto le armi pel tempo della loro rispettiva ferma, più i giovani che trovansi in congedo illimitato per aver compiuta la ferma, senza però aver raggiunto l'anno 28° o 29°, più ancora i giovani tutti della seconda categoria, che normalmente si trovano in congedo illimitato. La milizia mobile è composta degli uomini che già appartennero all'esercito permanente nelle varie condizioni predette, e che si trovano fra l'età di anni 28 o 29 e quella di 32. La milizia territoriale è composta dei giovani di terza categoria dai 20 anni fino ai 39 anni, e dagli uomini che fino al 32° anno appartennero alla milizia mobile nelle condizioni predette. I militari dell'esercito permanente e della milizia mobile in congedo illimitato, si

di 1<sup>a</sup> che di 2<sup>a</sup> categoria, possono essere, con decreti reali, chiamati tutti o in parte, ove le circostanze lo rendono conveniente, e così per servizio come per loro istruzione. Il periodo delle chiamate annue a scopo d'istruzione pei militari in congedo della 1<sup>a</sup> categoria, non può eccedere un mese: per quelli della prima parte della seconda categoria può estendersi da due a sei mesi, ripartibili in più anni; per gli altri della stessa seconda categoria e per quelli della terza non più di 30 giorni, ripartibili in quattro anni. In tempo di guerra, l'ordine di mobilitazione concerne tutti, e il Parlamento può anche prescrivere leve straordinarie sui giovani dai 18 ai 21 anni d'età.

Pel compimento delle operazioni del reclutamento in ogni Comune è compilata la *lista di leva*, nella quale vengono iscritti ogni anno tutti i giovani che in quell'anno compiono il diciottesimo della loro età. La lista è fatta dal Sindaco entro il mese di gennaio; indi è pubblicata per le eventuali osservazioni degli interessati, entro il mese di febbraio, poscia è riveduta dalla Giunta comunale.

Intervenuta la legge che fissa il contingente della prima categoria per quell'anno, esso è ripartito con decreto reale tra i circondari, e dal Prefetto o Sotto-prefetto fra i mandamenti di ciascun circondario. Poi, nel giorno prefisso procedesi in ogni mandamento alla pubblica estrazione a sorte dei giovani che dovranno costituire il contingente di prima categoria, la quale operazione è compiuta da un « commissario di leva » con potestà di dichiarare inabili gli iscritti evidentemente inadatti.

Successivamente tutti gli iscritti, salvo quelli riformati dal commissario di leva, sono chiamati innanzi al « Consiglio di leva », che si costituisce in ogni circondario, e si compone del Prefetto o Sotto-prefetto, di due consiglieri provinciali e di due ufficiali dell'esercito, con l'assistenza del commissario di leva, di un ufficiale dei carabinieri e di un medico. Il Consiglio di leva procede in seduta pubblica all'esame definitivo degli iscritti, deliberando sulle esclusioni e sulle riforme, ed arruolando tutti gli altri; dei quali però assegna alla prima categoria coloro che estrassero

i numeri più *bassi*, sino a concorrenza del contingente dovuto dal rispettivo mandamento. Così la ripartizione dell'obbligo d'effettivo servizio per il tempo della ferma è confidata alla *sorte*, per evitare qualsivoglia privilegio e mettere tutti i cittadini in condizione d'eguaglianza fra loro. Il Consiglio di leva assegna quindi alla prima ed alla seconda parte della seconda categoria e rispettivamente alla terza categoria tutti gli altri, secondo il numero estratto o il rispettivo loro diritto. Contro le decisioni dei Consigli di leva la nostra legge non ammette che il ricorso al Ministro della Guerra, il quale decide su parere di un'apposita Commissione centrale; ma le contravvenzioni per cui si possa far luogo ad applicazione di pena, e le questioni di diritti civili, di filiazione, di cittadinanza, domicilio ed età, sono di competenza dei Tribunali ordinari.

\* § 817. — La leva marittima ebbe comune con quella di terra la legge organica e le leggi annue sulla leva, sino a che non intervenne, ai primi inizi del Regno d'Italia, l'apposita legge 28 luglio 1861, n. 305. Sopraggiunse poscia l'altra legge 18 agosto 1871, n. 422, indi quella 21 maggio 1885, n. 3122, dopo della quale si ebbe il Testo Unico approvato con regio decreto 28 agosto 1885, n. 3338. Due ulteriori leggi del 12 luglio 1888, nn. 5519 e 5520, resero necessario l'altro Testo Unico ancora vigente, che fu approvato col regio decreto 16 dicembre 1888, n. 5860.

Secondo il vigente Testo Unico, sono soggetti alla leva marittima i cittadini che per la loro professione, arte o mestiere hanno dimestichezza col servizio di mare: cioè quelli che per lo spazio di quattro mesi esercitarono la navigazione o la pesca o il mestiere di barcaiuolo o battellante, quelli che per sei mesi furono maestri d'ascia o calafati di galleggianti o addetti alle costruzioni navali, o impiegati alla costruzione o all'esercizio di macchine e caldaie a vapore sui galleggianti, quelli che abbiano la licenza di capitano marittimo, costruttore navale o macchinista, ovvero seguano gli studi per la licenza medesima (articolo 3). Inoltre l'articolo 7 del Testo Unico sul reclutamento dello

esercito dà facoltà di assegnare al servizio della regia marina una parte del contingente di prima categoria della leva di terra, prelevandola dagli uomini di statura inferiore a metri 1.60. Sono però *esclusi* dal servizio della marina quei medesimi che per le condanne subite, abbiamo visto nel precedente paragrafo non poter fare parte dell'esercito; e con analoghe disposizioni vennero altresì *riformati* gli inabili.

Anche nella marina l'obbligo è personale con esclusione dei cambi, ammettendosi unicamente la surrogazione tra fratelli; e decorre normalmente dall'anno in cui il cittadino compie il ventunesimo dell'età sua, sino a quello in cui compie il 39°, salvo anche qui per gli ufficiali il disposto delle leggi che particolarmente li riguardano. È tuttavia in facoltà dell'Esecutivo, ove il Parlamento si trovi prorogato, di ordinare leve straordinarie « per circostanze di guerra » sui giovani dai 18 ai 20 anni (articolo 105). Se nonchè questo periodo di diciotto anni è suddiviso in due parti; fino al dodicesimo anno dell'obbligo di servizio, il cittadino rimane ascritto al Corpo Reali Equipaggi; dopo, e fino al compimento totale dell'obbligo di servizio, fa parte della riserva navale.

Ma non tutti gli ascritti al Corpo Reali Equipaggi sono effettivamente chiamati in servizio e per tutto il dodicennio: la loro presenza sulle navi è invece limitata per due vie, cioè pel tempo dell'effettivo servizio e pel numero degli effettivamente chiamati. Il tempo dell'effettivo servizio dicesi « ferma » ed è di sei anni, o di quattro, o di tre, o di uno a seconda delle condizioni varie, specificate dall'articolo 85 del Testo Unico. Il numero degli effettivamente arruolati, a termini dell'articolo 13, vien determinato ogni anno dalla legge sulla leva marittima, e costituisce la « prima categoria », che per decreto regio vien ripartita proporzionalmente pei varî Compartimenti marittimi. Il dippiù, ossia il complesso dei giovani abili al servizio, ma non effettivamente compresi nel contingente dell'anno, passa a costituire la « seconda categoria »; mentre i giovani *esentati* dalla legge per le condizioni di loro famiglia, costi-

tuiscono la « terza categoria », che fa parte della riserva navale.

In conseguenza, il Corpo Reali Equipaggi è composto degli uomini effettivamente arruolati fino al termine della rispettiva ferma, più di quelli che hanno compiuto la ferma e non hanno ancor raggiunto il 33° anno, più ancora tutti gli uomini della seconda categoria. La riserva navale è composta degli uomini di terza categoria dal 21° al 39° anno, più di tutti quelli delle due prime categorie dopo il loro 33° anno d'età.

Le *liste di leva* della gente di mare sono compilate ogni anno dai Capitani di Porto e pubblicate nel mese di gennaio. Le operazioni seguono innanzi al Consiglio di leva marittimo, il quale ha sede nel capoluogo del Compartimento, e consta del Capitano di Porto, del Sindaco e di un consigliere del Comune capoluogo del Compartimento marittimo, di un altro ufficiale di Porto e di un capitano di marina mercantile: assiste un medico-chirurgo. Innanzi a questo Consiglio si procede in pubbliche sedute dapprima alla estrazione a *sorte*, per determinare quali fra gli iscritti costituiranno il contingente di prima categoria e quali la seconda; poscia all'esame e al giudizio sulle cause di riforma e su quelle di assegnazione alla terza categoria. Contro le decisioni del Consiglio di leva è ammesso ricorso al Ministro della Marina, il quale decide sentito il parere di apposita Commissione centrale; salva competenza dei Tribunali ordinari per quelle stesse materie che vedemmo ad essi riserbate nel precedente paragrafo.

Circa poi le assegnazioni alle varie categorie ci richiamiamo al paragrafo precedente dove abbiamo fatto cenno delle modificazioni apportate, a questo proposito, dalle recentissime leggi del 15 dicembre 1907 e 5 luglio 1908, riflettenti rispettivamente la leva di terra e quella di mare.

---

## Art. 76.

**È istituita una milizia comunale sovra basi fissate dalla legge.**

### SOMMARIO:

**\* La Milizia Comunale.**

\* § 818. La guardia nazionale in Francia e nel Belgio. — \* § 819. In Piemonte. — \* § 820. Legge del 1848. — \* § 821. Leggi successive. — \* § 822. Abolizione della guardia nazionale e istituzione della nuova milizia comunale.

**\* La Milizia Comunale.**

\* § 818. — La fortunata posizione insulare dell'Inghilterra le ha permesso fin qui di confidare per la difesa della nazionale indipendenza sul concorso di tutti i suoi cittadini, ordinati a *milizie* che nei tempi di pace non prestano alcun servizio, e, solo nell'occasione della guerra sorgono in armi. Quindi il nessun bisogno di un esercito permanente, e la invincibile diffidenza del popolo e del suo Parlamento contro le truppe assoldate dall'Esecutivo con pericolo delle libertà popolari (§ 815).

Quest'ordinamento di milizie e questa contrarietà agli eserciti nazionali, nell'Inghilterra e negli Stati Uniti d'America, parve agli uomini della rivoluzione francese costituire la spiegazione del rigoglioso sviluppo delle libertà anglosassoni; onde in Francia, proclamandosi il regime libero, fu ritenuto indispensabile il guarentirlo con l'istituire accanto e a fronte dell'esercito stanziato, una milizia cittadina indipendente affatto dal Governo. Come il popolo (si disse) partecipa alla formazione delle leggi e all'amministrazione della cosa pubblica per mezzo delle elezioni, delle cariche amministrative locali e del giurì, così pure deve partecipare

con le armi al mantenimento dell'ordine interno. In tempo di guerra, quando l'esercito stanziato si porta ai confini o li supera, tocca al popolo in ordinamento militare il sostituirlo per mantenere la pace pubblica: in tempo di pace, quando l'esercito stanziato è nelle mani dell'Esecutivo e pei vincoli di strettissima subordinazione gerarchica può da quello essere adoperato ad opprimere le pubbliche libertà, spetta alla cittadinanza in armi esser vigile contrapposto alle eventuali usurpazioni del Potere, e se l'esercito è più disciplinato e meglio armato, la cittadinanza attingerà maggior forza nel numero e nell'appoggio della coscienza generale. Per tal guisa l'armamento generale del popolo si concepiva come il riconoscimento e l'attuazione del diritto di resistenza collettiva del popolo stesso a difesa della Costituzione contro i propri governanti; e però la milizia da esso composta intendevasi fondata sul principio della gratuità come l'elettorato e l'eleggibilità al Parlamento e nelle amministrazioni locali, e sul principio della dipendenza da ufficiali elettivi, quale istituzione puramente civile, senza che il Governo avesse ad ingerirsene.

Cotesta nuova istituzione, ordinata a furia di popolo allo scoppiare della rivoluzione francese nel luglio 1789, ebbe dapprima il nome di « milizia parigina », indi quello di « Guardia Nazionale » che le è rimasto nella storia. Bentosto la Convenzione se ne occupò riconoscendone la esistenza e disciplinandola secondo lo spirito che l'aveva fatta sorgere. La legge 14-18 dicembre 1789 poneva la guardia nazionale a disposizione dei corpi municipali. La legge 6-12 dicembre 1790 chiamava al servizio di guardie nazionali tutti i cittadini attivi, cioè tutti gli elettori, e i loro figli maschi dall'età di 18 anni in sopra. La Costituzione del 1791 raccogliendo in un sol corpo le varie disposizioni precedenti le dedicò parecchi articoli, elevandola ad istituzione costituzionale. Durante le giornate della rivoluzione, le guardie nazionali si trovarono mescolate a tutti gli avvenimenti politici: dividendosi anch'esse in campi discordi come erano discordi i partiti, nei momenti più torbidi si ebbero guardie nazionali rivoluzionarie e guar-

die nazionali controrivoluzionarie, e le une e le altre si giovarono delle armi per rendere più formidabili i dissensi delle varie parti dell'opinione pubblica. Entrata oramai nel costume popolare, la Costituzione dell'anno III (1795) la conservò; e così pure quella dell'anno VIII (1799). Ma già sotto il regime consolare spuntava l'Impero, e durante l'Impero la guardia nazionale perdè tutti i caratteri specifici che la distinguono.

La Carta del 1814 non parlò, è vero, della guardia nazionale; tuttavia questa risorse come compagno necessario delle istituzioni libere; nel 9 marzo 1815 il Re Luigi XVIII, innanzi alla minaccia di Napoleone tornante dall'isola d'Elba, mette la Carta sotto la protezione delle guardie nazionali, ossia confida al popolo in armi la difesa delle leggi fondamentali e dell'ordine pubblico; dopo i « Cento Giorni » la milizia cittadina assume anche più chiaro il suo aspetto tradizionale di una istituzione essenzialmente politica, simile ad un « quarto potere » incaricato di esprimere l'opinione pubblica per mezzo di manifestazioni in armi.

La rivoluzione di luglio apparve (ma forse non con troppo fondamento) essere stata opera della Guardia Nazionale, i cui battaglioni, astenendosi dal reprimere le sommosse o qua e là partecipandovi, resero possibile all'elemento operaio di rovesciare il trono sostenuto dall'esercito. Quindi la Costituzione del 1830 non potè a meno di prenderla in considerazione, ed anzi se ne occupò due volte.

Nell'articolo 66 scrisse con l'enfasi ereditata dai legislatori dell'epoca rivoluzionaria:

La presente Carta e tutti i diritti ch'essa consacra rimangono confidati al patriottismo e al valore delle guardie nazionali e di tutti i cittadini francesi.

Nell'articolo 69 dichiarò che si sarebbe provveduto successivamente con legge separata e nel più breve tempo possibile alla « organizzazione della Guardia Nazionale, con intervento delle guardie nazionali nella scelta dei proprii ufficiali ».

E nel successivo anno, sotto l'impulso dei medesimi sentimenti che facevano in quel tempo reputare indissolu-

bile la libertà politica e l'armamento del popolo, la Costituzione belga sanciva:

Art. 122. — Vi ha una *Guardia Civica*, la cui organizzazione è regolata dalla legge.

I titolari di tutti i gradi fino a quelli di capitano, almeno, sono nominati dalle guardie; salve le eccezioni reputate necessarie pei contabili.

Art. 123. — La mobilitazione della *Guardia Civica* non può aver luogo che in virtù di una legge.

\* § 819. — I popoli della nostra penisola, che per mancanza di tradizioni proprie non potevano accogliere altre idee sul regime libero se non quelle importate dalla Francia, subirono il medesimo fascino per l'istituzione delle popolari milizie. La loro stessa esperienza li ammoniva che non avrebbero potuto conseguire libertà politica, se non contro la volontà degli oppressivi Governi restaurati nel 1815; e però necessariamente giganteggiava nello spirito pubblico il pensiero che a durevole garanzia delle agognate istituzioni occorreva affidarsi alle armi cittadinesche in contrapposto agli eserciti permanenti. Già nelle rivoluzioni del 1821 la *Guardia Civica* era stata invocata da ogni parte come istituzione integrante delle innovazioni liberali; ma l'esempio della Francia durante la rivoluzione del 1830 e dopo di essa, valse a fortificare sempre più quel preconcelto; onde il grido popolare che nel 1847 salutava le riforme di Roma, di Napoli, di Toscana e di Piemonte, invocava innanzi tutto l'istituzione di questa « *Guardia* », che la esuberante coscienza pubblica decorava del nome di palladio delle libertà popolari. Noi vedemmo (§ 5) che in Toscana venne concessa spontaneamente dal Granduca, ancora monarca assoluto, l'istituzione della *Guardia Civica*: non però dal Re Carlo Alberto; ma anche lui trascinarono gli avvenimenti del gennaio-febbraio 1848. Come avreb'egli potuto ispirare fiducia ai suoi popoli nell'atto di mettersi per la via del regime costituzionale, se non avesse concesso insieme a questo il desiato pegno dell'armamento popolare?

Pertanto, della istituzione della *Guardia Nazionale* il Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) non attese a discorrerne che si fosse posto mano alla definitiva compilazione dello

Statuto, ma se ne occupò come di cosa che avrebbe dovuta essere parte integrante del Proclama stesso, con cui stavasi per promettere al popolo il regime libero. Nel verbale della seduta 7 febbraio si leggono infatti queste parole:

À l'égard de l'article établissant une Garde Nationale composée des personnes qui paient un *cens* à fixer, Sa Majesté a ordonné de changer le mot de « Garde Nationale » en celui de « Milice Communale ».

La lecture de cet article a donné lieu à une *assez longue discussion* sur les avantages de cette institution dans un Gouvernement représentatif et sur les services que la Garde, conjointement à la troupe, pouvait rendre à la Nation. À ce propos le chev. Des Ambrois fit observer qu'elle ne devait pas se regarder comme une *concession*, mais que *c'était une institution qui ajoutait de la force au Gouvernement*.

La istituzione fu consentita; ma per ordine espresso del Re, il quale pure si mostrava così poco propenso a partecipare direttamente in quei dibattiti, il nome classico di « Guardia Nazionale » venne bandito forse pel suo sapore essenzialmente rivoluzionario, ed anche per affermare il concetto che la milizia cittadina avrebbe dovuto essere localizzata in ciascun Comune, senza poter mai formare una pericolosa unità sopra tutta la estensione dello Stato. E nel Proclama delli 8 febbraio (§ 9), laconica anticipazione d'un laconico Statuto, la milizia comunale ebbe l'onore del più lungo fra i 14 articoli:

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* ed a dipendenza del Ministro dello *Interno*.

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

Analogamente lo Statuto contenne l'articolo 76 che ora commentiamo, e nell'articolo 83 riserbò al Re stesso di fare la legge apposita. Ma non si attese, per occuparsene, che lo Statuto fosse stato promulgato: chè fin dalla seduta 19 febbraio del Consiglio di Conferenza se ne trattò, e noi leggiamo nei verbali le note seguenti:

Quant aux règles à suivre pour cette organisation, il a été observé que, malgré l'opinion contraire de quelquesuns des moteurs, la base de la nomination de la Garde doit être le *cens*; et comme il n'y a point de *cens*

attualmente per l'industria et le commerce, l'on pourrait établir un cens à titre provisoire, aux bases des données et des informations particulières.

Le chev. Des Ambrois fait remarquer cependant qu'il ne conviendrait pas de s'écarter du principe que l'on adoptera pour l'avenir.

Le comte Broglia propose d'établir à son temps le cens sur le droit de patentes et de prendre à tel effet des concerts avec le Ministre des Finances.

Sa Majesté a daigné observer qu'il n'y avait pas de meilleure base à suivre, que le règlement de Paris. Elle ordonna en même temps de tâcher que la Garde soit composée de personnes responsables: et, sur les observations faites par le comte Borelli, le comte Broglia et le marquis Alfieri, Elle ordonna en outre de prescrire que les gardes ne puissent se faire remplacer par d'autres gardes.

Le comte Borelli et le marquis Alfieri ont ajouté qu'il faut mettre à la tête de cette milice des hommes de coeur et qui exercent le plus d'influence sur la population.

Quindi si addivenne in quella medesima seduta alla scelta di una Commissione che avrebbe dovuto « preparare al più presto possibile » la legge sulla milizia comunale: e difatti il primo abbozzo fu arrecato nel Consiglio di Conferenza del 2 marzo, esprimendo il Re in quella occasione il desiderio che si facesse in guisa da poter emanare la detta legge insieme allo Statuto. Infatti nella seduta del 4 marzo venne arrecato in Consiglio di Conferenza il progetto definitivo, imitazione assai pedissequa delle legge francese del 22 marzo 1831: e con leggiere modificazioni la legge fu promulgata il giorno medesimo col numero 675 della Raccolta.

\* § 820. — Di essa riportiamo gli articoli che valgono a dare la fisionomia della nuova istituzione:

Art. 1. — La Milizia Comunale è istituita per difendere la Monarchia e i diritti che lo Statuto ha consacrati, per mantenere l'obbedienza alle leggi, conservare o ristabilire l'ordine e la tranquillità pubblica, secondare all'uopo l'esercito nella difesa delle nostre frontiere e coste marittime, assicurare l'integrità e l'indipendenza dei nostri Stati.

Ogni *deliberazione* presa dalla Milizia Comunale intorno agli affari dello Stato, della Provincia e del Comune è una offesa alla libertà pubblica ed un delitto contro la cosa pubblica e contro lo Statuto.

Art. 2. — La Milizia Comunale è composta di tutti i nostri sudditi che pagano un *censo* o un *tributo qualunque*.

.....

Art. 3. -- Il servizio della Milizia Comunale consiste:

- 1° in servizio ordinario nell'interno del Comune;
- 2° in servizio di distaccamento fuori del territorio del Comune;
- 3° in servizio di corpi distaccati per secondare l'esercito nei limiti stabiliti dall'articolo 1.

Art. 4. -- Le milizie comunali saranno costituite *per comuni* in tutti i nostri domini.

Le *compagnie comunali* di un mandamento saranno formate in *battaglioni mandamentali*, quando con decreto nostro venga prescritto.

Art. 5. -- Questo ordinamento sarà *permanente*; sarà tuttavia in facoltà nostra il *sospendere* o *disciogliere* in *luoghi determinati* la milizia comunale.

In questi due casi la milizia comunale verrà di nuovo posta in attività o riordinata, *nel corso dell'anno* a partire dal giorno della sospensione o della dissoluzione, qualora non sia questo termine stato prorogato *per legge*.

Nel caso in cui la milizia comunale resistesse alle richieste legali delle autorità o prendesse ingerenza negli atti delle autorità comunali amministrativa, o giudiziaria, l'intendente generale (*Prefetto*) potrà *sospendere* *provvisoriamente*. Non avrà questa sospensione effetto che per *due mesi*, quando in esso spazio di tempo non sia da noi o essa mantenuta, o la dissoluzione pronunciata.

Art. 6. -- Le milizie comunali sono poste sotto l'autorità dei *sindaci*, degl'*intendenti di Provincia*, degl'*intendenti generali* di divisione amministrativa, e del primo segretario di Stato per gli affari dell'*interno*.

Sono eccettuati i casi, determinati dalle *leggi*, nei quali vengono le milizie comunali chiamate a fare nel Comune o nel mandamento un servizio di attività militare, e sono poste dall'autorità civile *sotto gli ordini della militare autorità*.

Art. 7. -- Non potranno i cittadini prendere le armi nè assembrarsi a milizia comunale senza l'ordine dei *capi immediati*; nè potranno questi ciò ordinare senza una *richiesta* dell'autorità civile, di cui sarà data comunicazione alla testa della truppa.

Art. 8. -- Niun ufficiale o comandante di posto della milizia comunale potrà far distribuire *cartucce* ai cittadini armati, salvo il caso di una *richiesta precisa* dell'autorità competente; e contravvenendo sarà tenuto responsabile degli avvenimenti.

Art. 9. -- Tutti i *regnicoli* in età *dagli anni 21 ai 55* sono chiamati al servizio della milizia comunale nel luogo del loro *domicilio reale*: questo servizio è *obbligatorio* e *personale*, salve le eccezioni che saranno stabilite qui sotto.

I giovani in età *d'anni 18 ai 21* potranno *su loro richiesta* e col *consenso* del padre, della madre, del tutore o del curatore, venire *aggregati* alla milizia comunale, sia pel servizio di *riserva* nel caso previsto dal n. 1 dell'articolo 3 in circostanze straordinarie, sia per quello previsto dagli altri due numeri dello stesso articolo.

Le liste degli iscritti dovevano essere compilate ogni anno dal sindaco, e rivedute da un « Consiglio di ricognizione » composto d'elementi civili e locali. Al ruolo o « con-

trollo » del servizio ordinario dovevano iscriversi quei cittadini soltanto, che pagassero un censo minimo da lire 3 a 20, secondo le località; tutti gli altri censiti erano iscritti invece nel ruolo o « controllo » di riserva.

Art. 21. — Le compagnie e suddivisioni di compagnie sono formate sui controlli del servizio ordinario. I cittadini iscritti sui controlli di riserva saranno ripartiti al seguito delle dette compagnie o suddivisioni di compagnia, in guisa che ad un bisogno vi possano essere incorporati.

Un « Comitato di revisione » tratto a sorte nel seno stesso della milizia comunale, era istituito in ogni mandamento per decidere sui reclami circa il riparto fra i due « controlli ».

Art. 30. — La milizia comunale sarà formata in ciaschedun comune, per suddivisioni di compagnia, per compagnie, per battaglioni e per legioni. Ciascun battaglione avrà la sua bandiera.

Saranno con provvedimenti speciali determinate le regole da seguirsi per la formazione che fosse da Noi autorizzata, di squadroni di cavalleria o di compagnie ausiliarie d'armi speciali.

Art. 41. — In ciaschedun comune i militi chiamati a formare una compagnia o suddivisione di compagnia si aduneranno senz'armi e senza divisa, per procedere (in presenza del presidente del Consiglio di ricognizione, assistita dai due membri più attempati del Consiglio medesimo), alla elezione dei loro ufficiali, sottufficiali e caporali, a norma dei quadri degli articoli 33 e 35.....

Art. 42. — L'elezione degli ufficiali avrà luogo per ciascun grado successivamente, cominciando dal più alto, a squittinio individuale e segreto, alla maggioranza assoluta dei voti.

I sottufficiali e caporali saranno eletti a maggioranza relativa di voti...

Art. 44. — Il maggiore e il portabandiera saranno da Noi scelti sopra una rosa.... contenente altrettanti candidati quante le compagnie...

Art. 47. — I Capi di legione saranno scelti da Noi sopra una rosa.... di dieci candidati.

Art. 48. — I capitani aiutanti maggiori, gli aiutanti maggiori in secondo, i capitani d'armamento, i chirurghi maggiori e i chirurghi in secondo, saranno da Noi nominati.....

Art. 62. — In tutti i casi in cui le milizie comunali serviranno insieme coi corpi assoldati, avranno sovra di questi la precedenza.....

Omettiamo per brevità gli altri numerosi articoli sulle esenzioni, dispense e surrogazioni, sull'ordine del servizio ordinario e di quelle in distaccamento, sull'amministrazione e contabilità, sulle pene e i Consigli di disciplina.

In conclusione il Re, capo dell'Esercito, non era anche capo della milizia: ma di essa fu nominato generale su-

premo il Duca di Savoia, che doveva pochi mesi dopo ascendere al trono per l'abdicazione di Carlo Alberto.

\* § 821. — Erano trascorsi appena tre mesi dalla promulgazione dello Statuto e della legge in cui per espressa volontà del Re l'istituzione avea ricevuto il nome di « Milizia comunale », quando per espressa volontà del Parlamento veniva in uso la denominazione classica di « Guardia Nazionale ». Ciò fu in occasione della legge d'annessione degli Stati di Modena e Reggio (§ II). Il Governo nel suo progetto scriveva che avrebbero immediato vigore in quelle nuove provincie alcune leggi Sarde, fra cui quella sulla « milizia comunale »: la Camera, su proposta della sua Commissione, in seduta 10 giugno 1848 sostituì « Guardia Nazionale » e con siffatta espressione la legge venne pubblicata il 21 giugno detto. Due altre leggi, in data 30 giugno successivo, numero 746, e 1° agosto, n. 756, ripeterono la nuova espressione: ma è a credere che il Governo vi fosse ancora restio, giacchè nei decreti quasi sincroni del 2 agosto, n. 761 e, 11 agosto, n. 770, 16 settembre, n. 788, 4 novembre, n. 835, si attenne ad una espressione nuova, che non era più la primitiva ma nemmeno era quella preferita dalla coscienza del popolo, e parlò di « Milizia Nazionale ». Ma da allora in poi, anche gli atti del Potere Esecutivo adottarono la denominazione preferita dalle Camere del Parlamento, e l'articolo 76 dello Statuto si trovò modificato nella forma, pur continuando rigoglioso nella sostanza.

La legge 4 marzo 1848 ricevette alcune modificazioni dalla legge 27 febbraio 1859, n. 3243, quanto alle regole per le elezioni e presentazione delle rose di candidati — quanto all'obbligo dell'uniforme, al servizio ordinario, cui si assicura « la tutela delle proprietà contro i furti campestri nei limiti del territorio comunale » — quanto al servizio di guarnigione della città e fortezze in tempo di guerra, ecc.

Costitutosi poscia il Regno d'Italia, l'istituzione della Guardia Nazionale venne estesa a tutte le nuove provincie, e la legge 4 agosto 1861, n. 143, diede il nome di « Guardia

Nazionale mobile » ai corpi distaccati pel servizio di guerra, dichiarando nell'articolo 2:

... La Guardia mobile dovrà cooperare ovunque sia necessario per difendere l'indipendenza e l'integrità dello Stato, la monarchia e i diritti che lo Statuto ha consacrati, l'ordine e la sicurezza pubblica.

Gli ufficiali della Guardia mobile erano tutti di nomina regia, e i battaglioni dipendevano dal Ministro della guerra: i militi erano pagati come la truppa di linea: disposizioni, codeste, che già alteravano il primitivo concetto della milizia cittadina secondo lo spirito dei tempi in cui nacque il nostro Statuto.

\* § **822.** — Ma la Guardia Nazionale, sorta in epoche di inesperti entusiasmi e quasi di preparazione o transizione a più posati ordinamenti, aveva in sè medesima troppi germi di decadenza, perchè potesse a lungo durare. Infelice ne era il concetto, quello cioè di reputare Governo e popolo come due eterni avversarî, sì da dover ricorrere alla precauzione d'armare l'uno contro l'altro, e mettere a fronte la cittadinanza in armi e il Re capo dell'esercito. Or questo concetto non potea non apparire in tutta la sua falsità, quando la concordia dei cuori ebbe dimostrato indissolubilmente congiunta la dinastia di Savoia e l'Italia sotto l'egida del sistema costituzionale rappresentativo. Non potea non apparire in tutta la sua inutilità, quando lo sviluppo del regime libero fece intendere che la cosa pubblica sta sufficientemente in pugno al corpo elettorale armato di schede, perchè dovesse essere necessario armarlo anche di spade e fucili. Non potea non apparire in tutta la sua superfluità, quando il sistema del servizio militare obbligatorio ebbe fatto coincidere l'esercito permanente con la nazione intera, penetrandolo intimamente dello spirito di quest'ultima, attribuendogli esclusivamente tutti gli elementi validi al militare servizio, elevandolo ad affermazione altissima del sentimento nazionale, a guarentigia fida e serena dell'ordine giuridico. Di giorno in giorno si riconobbe la fiacchezza dell'istituzione e la gravezza senza scopo degli uffici che seco traeva, e il pericolo, che le è

proprio, di chiamare un corpo armato e poco disciplinato e facilmente agitato dalle passioni politiche, assidersi arbitro fra il Governo esecutore delle leggi e le eventuali schiere di ribelli alle leggi medesime.

Affogata nell'umorismo pel contatto e il confronto continuo con l'esercito, la Guardia Nazionale, cadde in Francia nel 1871 agli albori della terza repubblica e tramontò anche in Italia, prima ancora che per disposizione della legge, per disaffezione del popolo medesimo.

L'abolizione fu consumata dalla legge 30 giugno 1876, n. 3204, che nel suo articolo 24 dispose:

Sono abrogate le leggi 4 marzo 1848, 27 febbraio 1859 e 4 agosto 1861, riflettenti la *milizia comunale o guardia nazionale*...

Ma al tempo stesso fu veduto riprodursi inversamente il fenomeno già verificatosi nel 1848. Allora, le leggi avevano mutato la forma dell'articolo 76 dello Statuto, serbandone però la sostanza: ora, la legge ne aboliva la sostanza, serbandone però la forma. Imperciocchè la legge testè citata del 1876, nell'atto che sopprimeva la Guardia Nazionale, costituiva una nuova milizia comunale nelle condizioni seguenti:

Art. 11. — Tutti coloro che sono ascritti alla milizia territoriale o che sono in congedo illimitato, come appartenenti all'esercito permanente od alla milizia mobile (§ 816), sono iscritti sul ruolo della *Milizia Comunale* del Comune ove hanno il loro domicilio civile a termini della prima parte dell'articolo 16 del Codice civile, col grado di cui sono investiti nell'esercito permanente, nella milizia mobile o nella milizia territoriale.

Sono esclusi da questo ruolo gli ammoniti ed i condannati per crimini o delitti contro la proprietà.

Art. 12. — Gli iscritti sul ruolo della milizia comunale *possono in qualunque tempo e circostanza*, quando non sieno già sotto le armi nell'esercito permanente, nella milizia mobile o nella milizia territoriale, *essere individualmente chiamati* in servizio armato per provvedere o concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Art. 13. — Le chiamate di cui nell'articolo precedente sono fatte dal *sindaco*, in seguito a richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza e anche di propria autorità quando sia investito delle attribuzioni di ufficiale di pubblica sicurezza.

Tali chiamate hanno luogo per *avviso personale e a turno di ruolo*.

Art. 16. — L'ascritto alla milizia comunale non può essere chiamato in servizio che dal sindaco del comune in cui ha il suo domicilio civile, e non mai per un tempo maggiore di *otto giorni consecutivi*.

In caso di chiamata gli verrà corrisposta l'*indennità giornaliera* di..., ecc.

Dai quali articoli ognuno vede che la nuova milizia comunale è tutt'altra cosa di quella che lo Statuto aveva inteso istituire per corrispondere al grido dei tempi, cioè una forza armata di carattere essenzialmente civile, indipendente dal Governo, composto di elementi distinti da quelli dell'esercito, poggiata sulla gratuità del servizio, sottoposta ai propri ufficiali elettivi. L'articolo 76 può dunque dirsi abrogato, poichè della sua « milizia comunale » non resta più nulla, e quella che oggi chiamasi milizia comunale, se ripete quel nome, non è istituzione che possa bastare a rendere ancora vivente un articolo apposito della legge fondamentale del Regno.

---

**Art. 77.**

**Lo Stato conserva la sua bandiera, e la coccarda azzurra è la sola nazionale.**

## SOMMARIO:

**Bandiera e stemma dello Stato.**

§ 823. Alto significato degli emblemi e degli stemmi in generale. - La bandiera e l'emblema del Regno Sardo. — § 824. Il tricolore italiano. — § 825. Come e quando Carlo Alberto abbia adottato il tricolore italiano, abrogando, così, quest'articolo 77 prima ancora che il medesimo avesse avuto vigore. — \*§ 826. Disposizioni vigenti in ordine alla bandiera nazionale. — \*§ 827. Lo stemma dello Stato e le disposizioni legislative e regolamentari in ordine al medesimo. — \*§ 828. Sanzioni penali a salvaguardia del rispetto dovuto alla bandiera ed allo stemma nazionale. - Un quesito intorno alla libera introduzione o meno della bandiera nazionale nelle chiese cattoliche.

**Bandiera e stemma dello Stato.**

§ 823. — Antichissimo come l'organizzazione militare e la guerra, è l'uso degli emblemi e vessilli, quali segni visibili destinati a rappresentare un'idea, a suscitare un comune sentimento, a stringere insieme tutti coloro che in vista d'un medesimo scopo si schierano sotto il comando di un unico duce. Simboli e memorie di alte gesta passate, gli emblemi vengono assunti a testimonianza d'onore dai guerrieri di ogni epoca; perfezionati e generalizzati a foggia di stemmi nel XII secolo, son trasmessi ai discendenti e inalberati da questi con orgoglio, ponendo ogni opera per accrescerne sempre più il lustro e conservarsene degni. I seguaci riconoscono il loro capo e signore allo scudo che ne manifesta il motto, i colori e le « armi » — se ne gloriano come di una distinzione propria — seguendolo con lo sguardo nelle mischie, lo difendono dalle nemiche offese

e procurano aggiungervi ad ogni occasione nuovi rami di lauro. Poi, quando lo scudo non serve più come arma a personale difesa, sopravvive ancora come emblema di onore, di riconoscimento e di colleganza in virtù dello stemma che sopra vi è impresso, e le città libere hanno anch'esse il loro proprio emblema; e quando nelle battaglie si avverte la necessità di un più visibile segno di unione, si passa ad adoperare una lancia, che eretta sui combattenti dispiega al vento i colori del duce o della repubblica e sui colori di questi lo stemma. Ed ecco la bandiera, segnacolo d'unione in pace e in guerra, simbolo di fedeltà al principe e dell'onore militare, imagine della patria. Benedetta con le pompe solenni del culto allorchè viene consegnata per la prima volta alla truppa — accolta con gli onori sovrani ogniqualvolta è spiegata sul fronte delle schiere — essa riassume in sè le glorie e i doveri dell'esercito, e difenderla sino all'ultimo anelito è un obbligo sacro di ogni milite, conquistarlo al nemico è virtù memorabile, perderla è un'onta come il volgere le spalle in una mischia. Successivamente, dalle consuetudini militari, la bandiera passa ad essere adoperata nella vita civile: ogni popolo ha la sua propria, ed essa col suo rapido e vivido linguaggio, parla al cuore delle masse con impressioni assai più simpatiche e profonde che ogni più meditato ragionamento, e nelle feste e nei lutti eccita ed entusiasma, agita e commuove, avvince ed unifica, richiama e riafferma tutto un mondo di tradizioni e d'aspirazioni, di costumanze e di memorie.

Nell'epoca feudale, ogni barone ebbe le sue « armi », il suo motto, il suo vessillo: e con questi simboli distinguevansi nelle giostre, e nelle battaglie infiammava i suoi uomini e dava loro il mezzo di tenerglisi stretti d'attorno. Più tardi, consolidandosi mano mano il concetto dell'unità dello Stato, il Re, che era il primo dei baroni del regno, impose le armi e i colori e il motto della propria Casa alle sue truppe: e se i varî riparti continuarono ancora a sventolare insegne varie, tutte però ebbero annodata istessamente al sommo della lancia una sciarpa o *cravatta* riprodotte i regî colori. E vennero pure in uso le *coccarde*,

tinte anch'esse dei colori del Re, probabilmente ad imitazione e continuazione delle due rose, la bianca e la rossa, che furono in certi luoghi gli emblemi distintivi dei guelfi e dei ghibellini e delle Case rivali di York e di Lancastro nell'Inghilterra del xv secolo. Finalmente, con lo svilupparsi dei sentimenti nazionali e delle libertà politiche moderne, i popoli ebbero colori propri, lasciando alle dinastie come simboli familiari e privati il loro proprio vessillo e il loro stemma.

Il concetto d'una bandiera nazionale sorse in Francia ai primi principî della grande rivoluzione. Nel 13 luglio 1789, ai rintocchi della campana a martello, l'assemblea degli elettori della città di Parigi vota l'ordinamento della « milizia parigina » (§ 818): e ad essa assegna qual distintivo la coccarda coi colori tradizionali della città, ossia il rosso e l'azzurro. Il bianco, il colore dinastico, è proscritto. Ma pochi giorni dopo, nel lirismo dell'accordo fra il Re e la Rivoluzione (troppo brevemente durato), fra i due colori rivoluzionari si volle inserito quello del Re, e così nacque il tricolore azzurro, bianco e vermiglio, che da quell'epoca in poi, salvo il periodo della bandiera bianca sotto la Restaurazione Borbonica dal 1814 al 1830, rimase il simbolo ufficiale e popolare della nazione francese. La Costituente per la prima lo legalizzò disponendo che i tre colori fossero disposti in linee verticali, con l'azzurro presso l'asta della bandiera o nel centro della coccarda e il bianco nel mezzo; la Convenzione invertì l'ordine, ponendo prima il vermiglio; poi si ritornò ancora all'ordine primitivo che oggi ancora persiste, nè mai vi fu stemma alcuno sul drappo.

Anche nella nostra penisola i Principi imponevano il loro stemma e il loro colore alle truppe rispettive; e negli Stati Sardi il colore dinastico era da meglio di cinquecento anni l'azzurro, e lo stemma proprio della dinastia era fin dal XIII secolo la croce bianca in campo rosso. Lo Statuto del 4 marzo 1848, suggellando la trasformazione della monarchia assoluta in monarchia costituzionale, conservò per lo Stato i tradizionali emblemi antichissimi. Ma per qual motivo lo Statuto, così sobrio, stimò necessario di dedicare

un apposito articolo al colore della bandiera? e perchè disse che la coccarda azzurra era « *la sola nazionale?* ».

§ 824. — Era ben naturale che i popoli delle varie regioni italiane, insorgendo sulla fine del secolo XVIII contro i Governi assoluti, mentre contrapponevano alle antiche istituzioni le Repubbliche, suscitati dall'esempio e dalla spinta della Francia sentissero il bisogno di contrapporre anche una propria bandiera a quella dei monarchi abbattuti. I colori regi, simboli di servitù, non avrebbero potuto resistere; le idee rivoluzionarie richiedevano quindi un simbolo proprio. E lo trovarono nella bandiera e nella coccarda tricolore, bianca rossa e verde. Come e da chi questi colori sieno stati per la prima volta adoperati nella nostra penisola, non si sa con sicurezza, raro avvenendo che la storia o la cronaca registrino piccoli fatti quando ancora è ignoto ch'essi diverranno grandi e magnifici. Sostengono alcuni, che quei colori fossero già un segno massonico, adottato poscia ad emblema pubblico e generale delle nuove aspirazioni politiche nei momenti in cui quest'ultime guadagnavano tutta l'anima popolare dopo essere state a lungo il sospiro di pochi audaci settari. Sostengono altri che fossero una imitazione del tricolore francese, avvenuta fra i popoli lombardi, con la sostituzione del verde all'azzurro, per essere il verde già stato assunto a colorire le mostreggiature delle prime truppe volontarie campeggianti in sostegno della libertà. Ed è questa una più probabile spiegazione, quando si pensi che tutti i movimenti di quella fine di secolo si modellarono sulla Francia, e da questa ebbero direzione ed impulso. Certo è, che una deliberazione presa dal Congresso di Reggio nell'Emilia, il 7 gennaio 1797, adottava ufficialmente quel simbolo, che doveva poscia divenire la bandiera dell'Italia libera ed una; onde alla Repubblica Cispadana, che fu la prima a costituirsi nella penisola, spetta anche l'onore di avere per la prima adottato il tricolore italiano. Caddero con la Repubblica francese le repubblicette d'Italia, e Napoleone si elevò signore della Francia e dell'Italia: ma il tricolore con l'azzurro fu

da lui conservato in Francia e circondato di gloria militare insuperabile, il tricolore col verde fu da lui conservato alle truppe del Regno d'Italia. Una bianca lozanga recante lo stemma era nel centro, quattro triangoli alternativamente di rosso e di verde erano negli angoli della bandiera del Regno Italico. Poi con la caduta di Napoleone, con la Restaurazione del 1815 (§ 1), i Principi che ritornarono sui troni della penisola riportarono i loro antichi simboli, e il tricolore fu sbandito come esosa memoria rivoluzionaria.

Ma per ciò appunto esso rimase l'emblema fatidico di quanti nelle diverse regioni si votavano al culto della libertà politica; ed anche nei primi rivolgimenti della penisola, allorché le popolazioni con moti slegati e senza il concetto dell'unità nazionale si commettevano separatamente contro i duri regimi domestici, era il tricolore italiano ch'esse inalberavano a segnacolo nei moti parziali, incominciando a trovare inconscie l'unità nel vessillo prima ancora che nei meditati atti concordi. Sotto i tre colori, che si tingevano del sangue dei martiri, furono combattute tutte le eroiche e sante lotte dell'indipendenza; nè mai forse alcun simbolo raggiunse più pienamente il suo scopo. I Governi, resistendo alle sommosse e sterminando i patrioti, ne odiavano i colori: gli animi generosi, stringendosi insieme con impavido ardimento, vieppiù sentivano il loro entusiasmo accrescersi pel tricolore vessillo. Giovanni Berchet scriveva allora quei magici versi come fanfara di guerra:

Dall'Alpi allo Stretto fratelli siam tutti;  
sui limiti schiusi, sui troni distrutti  
piantiamo i comuni tre nostri color:  
il *verde*, la speme tant'anni pasciuta,  
il *rosso*, la gioia d'averla compiuta,  
il *bianco*, la fede fraterna d'amor!

Ed è singolare coincidenza che anche il popolo ungherese insorgendo a libertà nel 1848 assunse a bandiera unica nazionale il tricolore medesimo (però con le tre bande orizzontalmente disposte), e dicesi che nel rosso abbia voluto ripetere il colore proprio antico dello stemma di Ungheria, nel bianco il possente corso de' suoi fiumi, scendenti dal-

l'Alpi e dai Carpazi, nel verde la rigogliosa vegetazione delle sue montagne.

In quella stessa epoca, il tricolore era dunque in Italia il simbolo delle aspirazioni nazionali, ma era anche il simbolo dei nemici dei troni in tutta la penisola. Il Re Carlo Alberto, che pur si preparava alla guerra d'indipendenza e stava per concedere sinceramente le istituzioni liberali ai suoi popoli, non avrebbe potuto abiurare al glorioso colore della sua Casa antichissima, per assumere i colori rivoluzionarii: quello stesso sentimento che lo persuadeva a concedere la Guardia Nazionale senza tuttavia spingerlo a pronunziarne il nome (§ 819), lo incitava ad apparecchiarsi all'arduo cimento senza tuttavia piegarlo a subirne il simbolo. Ecco perchè nello Statuto fece luogo all'articolo 77, e con una dichiarazione secca e breve ammonì il suo popolo, che il tricolore italiano rimaneva anche nel nuovo ordinamento un simbolo proscritto. E il suo stato d'animo corrispondeva così bene al momento politico, che secondo ne attesta il verbale della seduta 24 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 7, 8):

....l'article successif, portant que « le drapeau actuel et la cocarde bleue sont *les seuls admis* » n'a donné lieu à aucune observation.

§ 825. — Senonchè il fato italico trascinava uomini e cose con la sua logica inesorabile. In quei giorni rapidi come baleni, fruttuosi come secoli, in quei giorni d'epiche imprese e di stupende speranze, le masse reclamavano più che mai la formula scultoria, il simbolo evidente, a guida, a sostegno e collegamento nella lotta per l'indipendenza e la libertà civile e politica. Dinanzi all'onda dei desideri nazionali, Carlo Alberto aprì ancora una volta l'animo previdente e generoso alla voce di tutta Italia, e quel che avea creduto di dovere e potere escludere all'alba del 4 marzo, concedeva spontaneo, con la sua consueta lealtà, non più di venti giorni più tardi. Noi ricordammo nel § 11 la storica scena che si svolse a Torino la sera del 23 marzo 1848; davanti alla Reggia una popolazione in delirio per la sopraggiunta notizia delle vittoriose « Cinque gior-

nate » di Milano: nella Reggia Carlo Alberto e i suoi Ministri in consiglio, ascoltanti l'inviato del Governo provvisorio di Lombardia, che veniva a invocare il soccorso del libero Piemonte nella guerra contro l'Austria. A mezzanotte decisa la guerra, il Re stesso presentasi al verone per darne l'annunzio al suo popolo: non può essere udito da tutta la moltitudine: egli allora con un lampo felicissimo di genio comunica la desiata notizia sventolando sul suo capo la fascia tricolore che l'inviato lombardo cingeva ai suoi fianchi. Il simbolo rivoluzionario, il simbolo nazionale, il simbolo proscritto dallo Statuto venti giorni prima, diveniva, in pugno del Re di Piemonte, pegno, vincolo e promessa di non mentita alleanza con le aspirazioni di tutta la penisola.

L'indomani, con la stessa data del 23 marzo, era pubblicato il seguente proclama del Re Carlo Alberto, redatto da Federico Sclopis:

« Popoli della Lombardia e della Venezia!

« I destini dell'Italia si maturano; sorti più felici arridono agli intrepidi difensori di conculcati diritti.

« Per amore di stirpe, per intelligenza di tempi, per comunanza di voti, noi ci associamo primi a quell'unanime ammirazione che vi tributa l'Italia.

« Popoli della Lombardia e della Venezia! Le nostre armi che già si concentravano sulla vostra frontiera quando voi anticipaste la liberazione della gloriosa Milano, vengono ora a porgervi nelle ulteriori prove quell'aiuto che il fratello aspetta dal fratello, dall'amico l'amico.

« Seconderemo i vostri giusti desideri, fidando nell'aiuto di quel Dio che è visibilmente con noi, di quel Dio che ha dato all'Italia Pio IX, di quel Dio che con sì meravigliosi impulsi pose l'Italia in grado di far da sè.

« E per viemmeglio dimostrare con segni esteriori il sentimento dell'unione italiana, vogliamo che le nostre truppe, *entrando sul territorio della Lombardia e della Venezia*, portino lo scudo di Savoia sovrapposto alla *bandiera tricolore italiana* ».

Poi, nell'11 aprile, quando già trovavasi alla testa del suo esercito sulla sponda del Mincio, il Re Carlo Alberto *volle accertare* che il mutamento dei colori era definitivo, e non limitato solo all'impresa sui campi lombardi; e dal campo di Volta Mantovana emanò il seguente decreto:

« Volendo che la stessa bandiera, la quale, *simbolo dell'unione italiana*, sventola sulle schiere da noi guidate a liberare il sacro suolo d'Italia sia inalberata sulle nostre *navi da guerra* e su quelle della *marineria mercantile*;

« Sentito il parere del nostro Consiglio dei Ministri ;

« Abbiamo ordinato ed ordiniamo :

« Le nostre navi da guerra e le navi della nostra marina mercantile inalbereranno qual bandiera nazionale la *bandiera tricolore italiana* (verde bianco e rosso) collo scudo di Savoia al centro. Lo scudo sarà sormontato da una corona per le navi da guerra ».

E compiendo l'opera, il Luogotenente Generale del Re emanava in Torino nel 28 dello stesso mese di aprile un altro decreto, in forza del quale anche le insegne delle Milizie Comunali (§ 820) erano composte di tre liste uguali e verticali in verde, bianco e rosso, con al centro lo scudo di Savoia orlato di azzurro. Parallelamente la coccarda tricolore sostituivasi a quella azzurra Sabauda.

Con queste disposizioni, l'articolo 77 dello Statuto era per sempre abrogato: e l'abrogazione fu non solo opportunissima dal punto di vista politico, ma dal punto di vista giuridico perfettamente valida e legale. Invero, se la regola costituzionale nostra è che gli articoli dello Statuto non possono venire in altra guisa toccati se non per legge, ossia per atto del Parlamento, questa regola per fermo non poteva incominciare ad aver vita se non quando avesse iniziata la sua esistenza il Parlamento. Ma il Parlamento non cominciò a radunarsi nel Regno Subalpino che il giorno 8 maggio; quindi dal 4 marzo all'8 maggio, mancando ancora la possibilità di distinguere fra legge e decreto, doveva per logica e giuridica necessità rimanere ancora nel Re solo il potere legislativo e quindi anche il potere costituente. Lo stesso Statuto all'articolo 82 ne faceva, del resto, esplicita riserva: onde il proclama del 25 marzo e i due decreti regii delli 11 e 28 aprile teste riferiti, in forza dell'articolo 82 dello Statuto ebbero pienissima capacità giuridica di distruggere l'articolo 77. Perciò fu ritirato dagli stessi proponenti, siccome superfluo, il disegno di legge presentato alla Camera Subalpina dai deputati Torelli e Boncompagni il 15 ottobre 1849, per dichiarare che la bandiera nazionale continuava ad essere quella tricolore. Ed è meraviglia, che nella seduta 23 gennaio 1850 della Camera Subalpina un deputato stimasse interpellare il Governo sul

mancato rispetto all'articolo 77 della legge fondamentale; provocando, oltre le risposte patriottiche di due Ministri che inneggiarono al tricolore italico, la risposta del deputato Brofferio che rinvedicò la piena efficacia dell'abrogazione in base all'articolo 81 dello stesso Statuto, e l'osservazione del deputato Dabormida che l'Austria stessa avea riconosciuto i tre colori.

§ 826. — Riportiamo ora le diverse disposizioni esistenti in ordine alla bandiera.

Regio decreto 25 marzo 1860, sulla bandiera per l'esercito:

Art. 1. — È adottata per la nostra armata una bandiera conforme al modello approvato di nostra mano, e secondo le norme seguenti:

Art. 2. — La bandiera si comporrà di un'asta, un drappo, una fascia un cordone, una freccia.

Art. 3. — La freccia deve essere considerata come la parte importante e morale della bandiera; su di essa saranno scolpiti il nome del reggimento, l'epoca di sua creazione, delle successive sue formazioni ed ordinamenti, i fatti d'armi cui prese parte, il corpo, e quelle altre onorifiche indicazioni che siano per occorrere, secondo che verrà determinato dal nostro ministro della guerra per speciale decreto.

Art. 4. — Le bandiere per le fortezze, le torri e per gli stabilimenti militari che debbono farne uso, saranno formate di tela stamigna, larghe i due terzi della propria lunghezza. Di esse ne saranno due categorie, cioè: — a) prima categoria, lunghezza metri 7.50, larghezza metri 5; — b) Seconda categoria, lunghezza metri 4.50, larghezza metri 3.

Art. 5. — Le bandiere dei reggimenti di fanteria saranno di stoffa di seta e di forma quadrata delle dimensioni cioè di metri 1.20 di lato, scompartiti in tre bande uguali portante i colori nazionali verde, bianco, rosso, ciascuna della larghezza di metri 0.40. — La parte bianca sarà nel mezzo.

Art. 6. — Le bandiere dei corpi di cavalleria saranno pure di stoffa di seta e di forma quadrata, della dimensione di metri 0.60 di lato, e scompartite come sovra in tre bande uguali, verde, bianca, rossa, ciascuna di metri 0.20.

Art. 7. — Tanto le bandiere per le fortezze, come quelle per i Corpi di fanteria e cavalleria, porteranno improntato sul centro del campo bianco, ad ugual distanza dei lembi inferiore e superiore, la scudo di Savoia con croce bianca in campo rosso con contorno azzurro, e sormontato dalla corona reale ricamata in seta ed avente le seguenti proporzioni: a) altezza dello scudo compreso il contorno azzurro, uguale alla larghezza del campo bianco; — b) larghezza uguale a  $\frac{9}{10}$  del campo bianco; — c) larghezza del contorno azzurro uguale a  $\frac{1}{10}$  del campo bianco; — d) larghezza dei rami della croce uguale a  $\frac{1}{10}$  del campo bianco; — e) altezza della corona, compresa la crocetta uguale a  $\frac{5}{10}$  del campo bianco; — f) massima larghezza delle medesime, uguale a  $\frac{7}{10}$  del campo bianco; — g) larghezza del frontale uguale a  $\frac{4}{10}$  del campo bianco.

Art. 8. — Le *aste* della bandiera delle fortezze saranno dell'altezza conveniente al sito ove deve essere inalberato lo stendardo. Quelle per la fanteria sono dell'altezza di metri 2,50 compreso il calcio (0.10) e la parte che si conficca nella freccia (0.10). Quelle per la cavalleria 1.38.

Art. 9. — Le *aste* delle bandiere per i Corpi di truppa saranno fasciate di velluto turchino azzurro, ornate di bullette d'ottone poste a linea spirale.

Art. 10. — Le *aste* saranno sormontate dalla *freccia*, la quale ha nel centro lo stemma reale, e portante le iscrizioni indicate al presente articolo 3.

Art. 11. — Alla parte inferiore della freccia è avvolta una *fascia* di seta di colore turchino azzurro a nodo, e con due strisce.

Art. 12. — Saranno così pure avvolti due *cordoni* in argento della dimensione di millimetri 4, e della lunghezza totale di 1.50, terminati con fiocchi.

Art. 13. — Le bandiere nuove di prima istituzione saranno sempre provvedute ai Corpi dal Ministero della guerra. Occorrendo però rinnovazioni e riparazioni all'asta, al drappo, alla fascia, vi provvederà direttamente il Corpo, prelevando le stoffe occorrenti dal magazzino dell'Amministrazione centrale per la perfetta uniformità di tessuto e di colore.

Art. 14. — Nell'occorrenza di distribuzione di bandiere di prima istituzione si osserveranno le norme divisate dai regolamenti.

Per il servizio della Regia marina essendo in uso, oltre la bandiera nazionale, anche altre bandiere a distintivo dei personaggi imbarcati sulle navi o sulle lance, speciali disposizioni determinano i colori, le foggie, le dimensioni, l'occasione e il luogo in cui tali contrassegni debbono essere inalberati. A termini del regio decreto 20 novembre 1880, n. 5820, il Re usa un proprio « stendardo reale » i Reali Principi una propria bandiera, e in essa il colore è l'azzurro anche oggidì, come è naturale, trattandosi di emblemi particolari ai membri della dinastia Sabauda. Per gli altri personaggi dispone il regio decreto 12 gennaio 1868, n. 4177:

Art. 1. — La *bandiera Reale*, quale è stabilita ed attualmente in uso nella regia marina, dovrà essere di dimensione quadrata, mentre quella stabilita ed attualmente in uso per i *Reali Principi*, sarà di forma rettangolare, onde, in date circostanze, non avesse a confondersi con la prima.

Art. 2. — La *bandiera distintiva del Ministro della marina*, sarà la bandiera nazionale con un'ancora ricamata in giallo nella fascia verde. Tale bandiera, quando usata, sarà sempre alzata all'albero di maestra.

Art. 3. — La *bandiera distintiva degli ufficiali ammiragli* sarà: per un ammiraglio quella nazionale con tre stelle bianche a sei punte ciascuna nella fascia verde, la quale bandiera verrà inalberata all'albero di maestra; per un vice-ammiraglio sarà la stessa bandiera con due sole stelle, e verrà inal-

berata all'albero di trinchetto; per un contro-ammiraglio la stessa bandiera con una sola stella, e verrà alzata in testa all'albero di maestra.

Identiche bandiere saranno alzate sulla prora dei palischermi, secondo il grado dell'ufficiale ammiraglio che in essi trovasi, analogamente a quanto sovra è detto.

Art. 4. — Ogniqualvolta in un palischermo non addetto ai servigi di fatica o di rimorchio vi si troveranno uno o più ufficiali dal grado di sottotenente di vascello in su, od assimilati, eccetto ufficiali ammiragli od ufficiali superiori in comando di una forza navale, si terrà alberata sulla prora del medesimo la *flamma nazionale* di forma analoga a quella prescritta per le navi da guerra, e che tengono spiegata in testa all'albero di maestra; cioè molto lunga in confronto della larghezza, e portante nella fascia bianca lo scudo di Savoia.

Art. 5. — La bandiera nazionale fatta però a *gagliardetto*, nella quale la fascia rossa terminante a due punte, avrà una larghezza doppia di quella verde e della bianca, alzata in testa all'albero di maestra, sarà il distintivo di un capitano di vascello in comando di una divisione navale.

La stessa bandiera, alzata all'albero di trinchetto, sarà il distintivo del capitano di fregata o tenente di vascello, in comando di una forza navale.

Art. 6. — Un *guidone* rosso con croce bianca, alzato all'albero di maestra, sarà il distintivo dell'ufficiale più anziano in comando di una nave ancorata in un porto o rada, ove vi siano altre navi sulle quali non sia inalberata una bandiera di comando di sorta.

Art. 7. — La bandiera rossa rettangolare, la di cui altezza deve essere di due terzi della lunghezza, con croce bianca rettangolare ed orlo bleu di eguale larghezza della croce bianca, resta stabilita quale *bandiera distintiva per l'ufficiale ammiraglio od ufficiale superiore* comandante un'armata, squadra o divisione navale in combattimento, ogniqualvolta abbia spiegata la piccola gala di bandiere. Tale bandiera sarà inalberata all'albero dovuto secondo il grado dell'ufficiale ammiraglio a cui si riferisce.

E può inoltre vedersi la parte II del regolamento di disciplina militare pei corpi della Regia marina, approvato col regio decreto 15 giugno 1893.

Quanto alla marina mercantile, il rispettivo codice, contiene le disposizioni seguenti:

Art. 101. — Le navi della marina mercantile inalberano la *bandiera nazionale*, secondo il modello e nei casi stabiliti dal regolamento.

Art. 172. — Le navi, tanto all'arrivo quanto alla partenza dai porti o dalle spiagge dello Stato, dovranno avere la bandiera spiegata.

Il regolamento 20 novembre 1879, n. 5166, emanato per l'esecuzione del detto Codice, nell'articolo 624 determina le dimensioni e la foggia della bandiera per le navi mercantili, che è la consueta con al centro lo scudo di Savoia or-

lato d'azzurro, però non sormontato dalla corona reale (come è prescritto invece per la Regia marina).

Le bandiere dell'esercito possono essere decorate o della croce dell'Ordine militare di Savoia (§ 837), o della medaglia al valor militare (§ 842), quando tutto un reparto si sia distinto in un fatto d'arme.

Il regolamento di disciplina per l'Esercito, approvato con decreto reale del 1° dicembre 1872, contiene il seguente articolo 12 in ordine alla bandiera e agli standardi:

§ 61. — La bandiera nazionale rappresenta l'unione di tutta Italia sotto la Monarchia della Casa di Savoia. Ma pel militare, la bandiera, oltre a ciò che essa ricorda al cittadino, è inoltre un simbolo dell'onore militare, e gli rammenta i fasti di guerra dell'Esercito a cui appartiene.

§ 62. — Alla bandiera perciò spettano i maggiori segni d'onoranza, come a pubblica dimostrazione e protesta di ossequio e venerazione per l'idea che essa rappresenta.

§ 63. — Essa non deve andar mai separata dal reggimento; nel combattimento vuol essere guardata con somma sollecitudine, e difesa a tutta oltranza. Nei momenti decisivi portata ove più ferve la lotta essa infiamma i cuori dei soldati, ed imprime slancio e forza all'azione comune. Coloro cui ne è affidata la guardia devono recarsi a gloria di perder la vita anzichè cederla.

Nell'articolo 34 determina poi gli onori militari da rendersi alle bandiere dell'esercito e della marina ed a quelle municipali decorate della medaglia: nei §§ 1-7 dell'appendice al libro 2 determina le funzioni con cui procedesi alla benedizione delle nuove bandiere dei reggimenti.

Analoghe disposizioni si trovano nella parte II del regolamento di disciplina 11 giugno 1893 pei corpi della regia marina.

\* § 827. — Lo stemma dello Stato, che abbiamo veduto figurare nel campo della bandiera nazionale fin dal 1848, e ne divisa anche il sigillo, e ne autentica le monete, e gli atti, e fregia tutti gli uffici ed edifizî pubblici, è lo stemma stesso della Real Casa di Savoia, ornato con quei simboli che la tradizione storica e l'araldica attribuiscono alla sovrantà.

Come i primi stemmi furono tratti dagli emblemi del territorio su cui signoreggiava colui che ne faceva uso, i

primi Conti Sabaudi ebbero ad emblema l'aquila di Moriana, la quale vediamo ancor oggi adoperata in più occasioni a distintivo *della nostra Famiglia Reale*. Più tardi, con l'acquisto della signoria del Piemonte i Sovrani di quella stirpe antichissima incominciarono ad assumere come emblema la croce d'argento in campo rosso, la quale poi divenne con Amedeo V, sul principio del XIV secolo, il distintivo proprio dei Sabaudi. Ma non era l'unico; e però, acquistando essi via via nuovi territorii, secondo l'uso dei tempi complicarono il proprio scudo con tutti gli stemmi delle varie parti dei loro Stati, e non fu che Vittorio Emanuele I, il quale cominciò ad issare la sola croce bianca in campo rosso, pur adoperando nelle maggiori occasioni lo scudo con le varie armi di tutti i suoi domini. Carlo Felice continuò con lo stesso sistema, ed anche il Re Carlo Alberto, nè solo prima della promulgazione dello Statuto, ma anche dopo. Col Re Vittorio Emanuele II il grande scudo fu abbandonato per sempre, e il concetto dell'unità dello Stato ebbe esplicazione e applicazione anche nell'unità dello stemma.

Ferma rimanendo la prescrizione emanata dal 1848, per cui sulle bandiere figura lo scudo di Savoia semplicemente orlato dell'antico colore dinastico e sormontato dalla regia corona (tranne che per le navi mercantili) lo scudo, quando è adoperato da solo nei sigilli, nell'intestazione degli atti, sulle monete o sugli edifizii, suole essere abbellito di accessori, nella determinazione dei quali si è più volte affaticata sottilmente l'araldica ufficiale.

Oggi la materia è regolata dal regio decreto 27 novembre 1890, n. 7282, il quale distingue più foggie di stemmi, a seconda della solennità varia che ad essi intendesi imprimere.

Eccone il testo:

Art. 1. — Il *grande stemma dello Stato* è formato da uno scudo di rosso alla croce di argento; cimato dall'elmo Reale colla corona di ferro; sostenuto da due leoni, o d'oro, od al naturale; attorniato dalle grandi insegne degli ordini equestri italiani; posto sotto un padiglione regio sormontato dalla corona Reale; ed accollato al fusto del gonfalone d'Italia, che ha l'aquila d'oro coronata sulla punta, la cravatta azzurra e lo stendardo nazionale bifido e svolazzante.

Art. 2. — Il *piccolo stemma dello Stato* è formato di uno scudo di rosso alla croce d'argento, attorniato dal colliere dell'Ordine Supremo, col manto e colla corona Reale.

Art. 3. — Nel *piccolo stemma dello Stato* si possono aggiungere i sostegni, o l'elmo colla corona di ferro, o le bandiere nazionali, oppure togliervi il manto.

Art. 4. — Le foggie di questi stemmi sono effigiate nelle tavole unite al decreto, le quali saranno firmate di ordine nostro dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

La Corona reale è quella prescritta dagli articoli 43 e 45 del regio decreto 1° gennaio 1890 sopra i titoli e stemmi della Famiglia Reale.

Art. 5. — Il *grande stemma* si usa: nel grande sigillo dello Stato, in occasioni solenni e nelle decorazioni monumentali.

Le amministrazioni dello Stato si servono del *piccolo stemma*.

Art. 6. — Il *grande sigillo dello Stato* porta impresso il grande stemma colla leggenda in giro: (*Nome del Re*) *per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia*.

Art. 7. — I *sigilli* delle Amministrazioni dello Stato rappresentano il piccolo stemma e l'indicazione dell'ufficio in leggenda.

Art. 8. — Nulla è innovato circa al sigillo prescritto ai notai dal regio decreto 25 maggio 1879, n. 4900, serie 2<sup>a</sup>.

Pei Principi e le Principesse della Famiglia Reale le foggie degli stemmi, sempre sulla base dello scudo con la croce d'argento in campo rosso, è determinata dal decreto regio del 1° gennaio 1890.

\* § 828. — A sanzione del rispetto dovuto al simbolo della nostra patria, il Codice penale nell'articolo 115 determina:

Chiunque, per fare atto di disprezzo, toglie, distrugge o siregia *in luogo pubblico o aperto al pubblico* la bandiera o altro emblema dello Stato, è punito con la detenzione da tre a venti mesi.

Ma le nostre specialissime condizioni in ordine ai rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, hanno fatto sorgere una quistione che tratto tratto si riproduce con minacce per l'ordine pubblico: se cioè possa consentirsi ai parroci, senza ch'essi incorrano nella sanzione penale del citato articolo 115, di escludere dalle chiese le bandiere nazionali recatevi ad occasione di onoranze funebri o di civili solennità.

La Chiesa cattolica — dicono gli uni — ha un vecchio canone, secondo il quale nei templi *non sunt admittenda nisi*

*vexilla confraternitatum, et ea quae benedicta fuerint.* Non per disposizione della venticinquesima ora, in odio alle istituzioni patrie, ma per prudente garanzia della libertà dal proprio culto, la Chiesa cattolica intese dunque premunirsi contro quelle bandiere che possono eventualmente ostentare simboli o motti offensivi per la religione di cui essa è ministra. L'esclusione non colpisce la bandiera dello Stato in quanto tale, ma le bandiere non benedette, quali esse sieno: il tricolore italico, se fu benedetto coi sacri riti (come accade p. es. pei vessilli dell'esercito) sarà dunque ammesso nel Tempio; se non fu benedetto, potrà esserne escluso; nè il parroco escludendolo esorbita dal proprio ufficio, che è quello di mantenere l'autorità delle disposizioni ecclesiastiche in materia spirituale e nell'interno degli edificî destinati al culto.

Analogamente la Cassazione Fiorentina con sentenza 30 luglio 1881 sul ricorso Michelatti, ritenne punibile colui che nonostante il divieto del parroco entra in Chiesa con una bandiera, cagionando perturbamento o interruzione delle funzioni sacre.

Dall'altra parte si nega ai ministri del culto cattolico la potestà di escludere dalle Chiese il vessillo nazionale, sia o non sia benedetto; assumendosi che l'essere esso l'emblema politico della patria, basta a impedire qualsiasi inchiesta sugli scritti od altri emblemi eventualmente appostivi.

La quistione fu trattata nella nostra Camera li 18 marzo 1899. Il Governo, rispondendo ad analoga interrogazione, dichiarò di avere chiesto in proposito l'avviso del Consiglio di Stato. E il Consiglio avea ritenuto, allo stato della legislazione nostra, non potersi dichiarare punibile se non il rifiuto d'ingresso alla bandiera nazionale in quanto tale e perchè tale; doversi per conseguenza il rifiuto ammettere, ogniqualvolta risultasse giustificato da ragioni speciali. A tale avviso, per altro, il Governo dichiarò non volere accedere: trovando difficile di poter dare in base ad esso istruzioni precise ai propri agenti, e pericoloso di addivenire, di caso in caso, ad un processo delle intenzioni dei parroci; esso reputò al contrario, che si dovesse distinguere

fra le bandiere tricolori delle associazioni private e quelle dei corpi civili o militari dello Stato, delle Provincie e dei Comuni, per mantenere intatto a queste della seconda specie il diritto di essere portato dovunque, ed anche nelle chiese cattoliche.

Anche ai nostri giorni (17 settembre 1908) sollevò molto rumore un fatto che ha molta analogia col quesito su-esposto. In occasione del ricevimento in Vaticano della Società della Gioventù Cattolica che andò ad offrire al Papa il calice d'oro per il suo giubileo sacerdotale, fu vietato — per ordine espresso del cardinale segretario di Stato — l'ingresso in Vaticano a quattro bandiere portanti i colori italiani.

Ma anche qui c'è poco da discutere secondo noi; sia perchè si tratta di bandiere appartenenti ad associazioni private, come sopra si vide, sia perchè si trattava di entrare in Vaticano, nella sede cioè del Capo del Cattolicesimo retta, per la legge delle guarentigie, da un *jus singulare* (§ 40). L'incidente, quindi, si limitava ad avere soltanto un carattere ed una portata politica che, per quanto grave, esorbita ora dalla materia nostra.

---

## Art. 78.

**Gli Ordini cavallereschi ora esistenti sono mantenuti con le loro dotazioni. Queste non possono essere impiegate in altro uso fuorchè in quello prefisso dalla propria istituzione.**

**Il Re può creare altri Ordini e prescriverne gli Statuti.**

### SOMMARIO:

#### Gli Ordini cavallereschi in generale.

§ 829. Loro origini storiche. — § 830. Ragioni giustificative delle tre distinte disposizioni sancite nell'articolo 78 (n). — § 831. La Corona « fonte degli onori », secondo la espressione inglese. - Prerogativa riconosciuta, in proposito, anche al Sommo Pontefice (n). — \* § 832. Limiti di questa prerogativa regia. — \* § 833. Amministrazione dei beni di proprietà degli Ordini cavallereschi - Insindacabilità del Parlamento sulla medesima - Funzionari di detta Amministrazione. — \* § 834. Forma con cui la Corona esercita la prerogativa in questione - La concessione delle onorificenze e la responsabilità ministeriale.

#### \* Gli Ordini cavallereschi tuttora esistenti.

\* § 835. L'Ordine supremo della SS. *Annunziata*. — \* § 836. L'Ordine dei SS. *Maurizio e Lazzaro*. — \* § 837. L'Ordine *militare di Savoia*. — \* § 838. L'Ordine *civile di Savoia*. — \* § 839. L'Ordine della *Corona d'Italia*. — \* § 840. La *Croce per anzianità di servizio militare*. — \* § 841. L'Ordine cavalleresco al merito *agrario, industriale e commerciale*. — \* § 842. Le *medaglie* al merito, o commemorative - Loro elenco.

### Gli Ordini cavallereschi.

§ 829. — Gli Ordini cavallereschi datano dal XII secolo, avendo preso principio in Palestina agli inizi delle Crociate. Il loro primitivo carattere fu militare e religioso al tempo medesimo, imponendo ai proprii membri i voti monastici con quelli di lealtà e devozione ad un alto ideale.

Nel 1048 era stata fondata in Gerusalemme una chiesa sotto il nome di Santa Maria Latina, con un convento destinato ad accogliere i pellegrini visitanti il Sepolcro di Cristo. Più tardi vi fu aggiunto uno spedale sotto l'invocazione di San Giovanni Battista, e i religiosi addettivi ebbero il nome di Frati ospitalieri; il loro rettore era scelto dall'abate di Santa Maria. Nel 1099, dopo la presa di Gerusalemme, i crociati dotarono riccamente l'istituzione degli Ospedalieri, in riconoscenza dei loro pii servigi; ed essi allora, divenuti ricchi e potenti, si distaccarono dai religiosi di Santa Maria, costituendosi in un « Ordine » che fu detto degli Ospitalieri di San Giovanni di Gerusalemme. Frati e guerrieri ad un tempo, essi vestirono le armi ed assunsero ad emblema la croce bianca a otto punte; prestarono voto di povertà, castità ed obbedienza e si dedicarono alla difesa morale e materiale dei pellegrini contro gl'infedeli. Una bolla del Pontefice Pasquale II nel 1113 confermò l'Ordine Ospitaliero e dispose che il rettore o Gran Maestro dovesse essere nominato a vita da tutti i membri dell'Ordine medesimo. Più tardi, e con approvazione del Pontefice Calisto II nel 1120, gli Ospitalieri vennero divisi in tre classi: *nobili* destinati alla professione delle armi; *ecclesiastici* riserbati alle opere del culto; *frati*, che senza essere nobili cooperavano con le armi agli scopi dell'Ordine. Successivamente gli eventi storici obbligarono i « cavalieri Gerosolimitani » a trasferire la sede in altri luoghi, e da questi l'Ordine fu detto, via via, di Cipro, di Rodi, di Malta, venendo finalmente a stabilirsi in Roma, ove restano ancora le vestigia dell'antica e potente istituzione.

Analogamente nel 1118 alcuni francesi si costituivano in associazione religiosa e guerriera per la difesa del Santo Sepolcro, e sorse in tal modo l' « Ordine dei Templarii » che ben presto salì in fama e potenza grandissime per tutta la cristianità. E fu per la sua stessa enorme potenza, che nel secolo XIV, trasferitosi con la sua sede in Francia, l'Ordine dei Templarii attirò sopra di sè il braccio sterminatore di Filippo il Bello, che lo soppresse.

Così pure nel 1190 varii gentiluomini, originarii di Brema

e Lubeca, movendosi a compassione pei crociati tedeschi, feriti e infermi davanti San Giovanni d'Acridi, li raccolgono in apposito ospedale e si dedicano alla loro protezione costituendo una terza associazione militare e religiosa, l' « Ordine Teutonico ». Ed anche quest'ultimo, divenuto opulento e potentissimo si trasferì coi nuovi tempi nella natia Germania, dove finì con l'abbracciare il culto luterano, dissolvendosi ingloriosamente.

Poscia l'istituzione si generalizzò, e via via sorsero gli Ordini spagnuoli di Calatrava nel 1158, di San Giacomo della Spada nel 1170, d'Alcantara nel 1177, di Nostra Signora di Montessas nel 1316; gli Ordini portoghesi d'Avis nel 1143 e del Cristo nel 1319.

Nei secoli a noi più prossimi, allorchè le grandi monarchie assolute incominciarono a raccogliere i popoli in forti unità politiche, gli Ordini cavallereschi ricomparvero, ma con veste affatto diversa. Non furono più associazioni di frati guerrieri, ma significarono semplicemente l'insieme delle persone che i sovrani onoravano del titolo di « cavaliere » in ricompensa di servigi resi alla cosa pubblica o di benemerienze acquistatesi verso il trono. Non furono più « Ordini » se non per tradizionale sopravvivenza del nome, chè i loro componenti nè convissero insieme nè si votarono ad obblighi specifici. Non furono più Ordini di « cavalleria » se non a semplice titolo onorifico, specie di nobiltà di secondo grado e non ereditaria. Per eccitare l'emulazione, per stimolare lo zelo, per premiare il merito, per ricompensare servigi, per accrescere splendore e simpatia al trono soddisfacendo l'ambizione o la vanità dei sudditi, tutti i Principi vollero i loro « Ordini cavallereschi » e li istituirono a perenne ricordo di avvenimenti più o meno storici, li dotarono, li suddivisero in più classi o gradi per proporzionare il premio all'importanza dei meriti, se ne valsero conferendone le insegne alle persone, nobili o non nobili, che si rendessero degne di cosiffatte distinzioni onorifiche.

§ 830. — Trapassandosi dal regime assoluto al regime libero, caratterizzato dall'eguaglianza giuridica, sorgeva il

dubbio se gli Ordini cavallereschi potessero ancora continuare a sussistere, quando si abolivano nel modo più generale ed assoluto i ceti, le classi, gli *ordini* in cui prima dividevasi il popolo. Infatti l'Assemblea Nazionale francese con decreto del 30 luglio 1791 avea soppressi anche gli ordini cavallereschi, e la Costituzione del 3 settembre dello stesso anno avea ripetuto la soppressione. Ma poscia si riconobbe che gli Ordini cavallereschi non suonano offesa al principio dell'eguaglianza giuridica, perciocchè in nulla essi differenziano l'un cittadino dall'altro se non nel nudo titolo onorifico; nè la denominazione di « Ordini » ha virtù di identificarli poco o molto con i ceti e le classi che la rivoluzione francese avea inteso spazzar via, non portando essi quell'appellativo se non per essere succeduti storicamente agli antichi Ordini di cavalleria senza però in alcuna guisa perpetuarne o riprodurne i vietati caratteri. Tuttavia era opportuno diradare il dubbio. La Carta francese del 1814 nell'articolo 12 e la Costituzione del 1830 nel corrispondente articolo 63 reputarono di dover dichiarare in modo esplicito il mantenimento della Legion d'Onore già istituita da Napoleone nel 1802; la Costituzione belga stimò a sua volta di dover dedicare un apposito articolo, il 76, alla istituzione degli Ordini cavallereschi pei militari; parimenti il costituente piemontese, dopo aver fatta salva nell'articolo 24 l'uguaglianza giuridica per « tutti i regnicoli, qualunque sia il loro *titolo* o *grado* » reputò dichiarare in quest'articolo 78 la conservazione degli Ordini cavallereschi allora esistenti, e quindi anche far salva l'istituzione di nuovi. Nella tornata 31 maggio 1873 della nostra Camera, fu poi ritenuto che la frase « Ordini cavallereschi *ora* esistenti » sebbene scritta originariamente per lo Stato Sardo, dovevasi intendere applicabile anche a tutti gli Ordini degli altri Stati italiani, ai quali via via lo Statuto si era esteso con le annessioni; donde la necessità di esplicite abolizioni degli Ordini medesimi.

E poichè gli Ordini cavallereschi degli Stati Sardi possedevano già da tempo un proprio patrimonio, qual dotazione accumulata principalmente per effetto della sovrana

benevolenza che avea voluto metterli in condizioni da raggiungere con liberale generosità i rispettivi scopi, lo Statuto dichiarò conservate siffatte dotazioni, in applicazione di quello stesso principio che nell'articolo 29 avea fatto proclamare che « *tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili* ». Inoltre, per garanzia dei terzi, come lo Statuto nell'articolo 31 avea genericamente avvertito che « ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile », qui aggiunge che le dotazioni degli Ordini cavallereschi non avrebbero mai potuto essere distratte ad altro uso.

Finalmente, conveniva determinare a chi si appartenesse la competenza ad emettere le *norme* secondo le quali siffatte onorificenze potessero concedersi, ossia gli Statuti dei varii Ordini. Trattandosi della determinazione di generali regole giuridiche, la competenza naturale sarebbe spettata al Legislativo; nondimeno il costituente piemontese reputò più opportuna una eccezione, e della emanazione di cotesti Statuti fece esplicita riserva al Re, come di materia tradizionalmente connessa al lustro della istituzione monarchica.

Queste, le ragioni delle tre disposizioni contenute nell'articolo 78: del quale troviamo parola in tre diversi punti dei verbali del Consiglio di conferenza (§ 7). Nel verbale della seduta 24 febbraio leggesi quanto segue:

Le Ministre continua.....

« Les Ordres de chevalerie sont conservés avec leurs dotations ».

Le Ministre observe que cette conservation n'importe pas que le mode d'administration soit le même qui est établi à présent.

Il ajoute que le Roi « peut en créer d'autres et décréter leurs statuts », ce qui est conforme à ce qui se trouve établi en Toscane » (1).

Le marquis Alfieri propose d'ajouter la phrase suivante: « Il Re provvede per il modo della loro amministrazione », afin de laisser toute latitude au Roi à cet égard. Il observe que si l'on ajoute les mots par lui proposés, on pourrait supprimer la mention faite des Statuts dans l'article tel qu'il avait été rédigé d'abord; mention qui plus tard pourrait causer des embarras; et l'on ne consacrerait pas irrévocablement l'inaliénabilité des biens

\* (1) Alludesi all'articolo 73 della Costituzione promulgata in Toscana il 15 febbraio 1848, che doveva essere giunta a Torino in quei giorni medesimi.

immeubles de l'Ordre de Saint Maurice des biens meubles pouvant, dans des vues d'intérêt public, lui être substitués, pourvu que la valeur de la dotation n'en soit pas altérée.

Ce qui rencontre la sanction souveraine.

Leggesi poscia nel verbale del 2 marzo, a conferma delle osservazioni del marchese Alfieri:

A l'égard de l'article touchant la conservation des Ordres de chevalerie, le chev. Des Ambrois observa que la phrase disant: « Il Re provvede coi suoi decreti all'amministrazione dei loro beni » pouvait laisser la latitude d'améliorer la dotation, en changeant au besoin la nature des propriétés sans qu'il soit nécessaire d'une nouvelle *loi*.

E finalmente nel verbale della seduta di quello stesso 4 marzo in cui lo Statuto doveva essere promulgato, si trova la comunicazione definitiva del testo dell'articolo 78 con le ultime modificazioni introdottevi.

§ 831. — La prerogativa di creare e concedere distinzioni onorifiche suole esprimersi dagli inglesi con la nota formola che « il Re è la fonte degli onori ». Come egli è la sorgente della giustizia, il depositario del mite diritto di grazia, il centro a cui formalmente si connettono tutte le manifestazioni della sovranità statale e da cui sembra quasi che si dipartano i raggi d'ogni attività pubblica e di ogni nobile ed utile impulso in tutta la vita sociale, così pure è il Re la sorgente dei premi pubblici ai cittadini più degni e meritevoli. Nel regime costituzionale, volendosi che la Corona sfugga ad ogni responsabilità e ad ogni critica, è rigida la regola che il Re non abbia a manifestare giammai la sua volontà personale, come avveniva nei tempi del sistema assoluto. Ma se la volontà personale del Monarca non deve mai apparire diretta nelle azioni disputabili e nelle cose attinenti alla vita stessa dello Stato, è bene che abbia campo amplissimo ed esclusivo di mostrarsi nelle contingenze in cui l'approvazione pubblica è sicura, e non può avere altro effetto se non quello di accrescere simpatia al trono ed aumentarne il prestigio. Un popolo che per tradizione o necessità politica liberamente riconosciuta assume a propria forma di governo la monarchia, è profondamente

interessato a procurare ogni mezzo per assicurarne il lustro e la durevole simpatia nelle masse: ed a questo scopo è giovevole in maniera intensissima la prerogativa di concedere distinzioni onorifiche. Come notò Napoleone con crude parole allorquando istituiva la Legion d'Onore, egli è principalmente con futili soddisfazioni all'amor proprio, che si conducono gli uomini; onde appare indispensabile un alimento alla passione umana per le distinzioni onorifiche, e alla umana vanità che si strugge per cttenerle. Pertanto, fino a che questo mezzo corrisponderà ad un utile pubblico per appagare le giuste ambizioni senza offendere in nulla l'eguaglianza nei diritti e nei doveri, nessun sistema è preferibile a quello che affida la materia delle onorificenze esclusivamente al capo dello Stato. Egli, che occupa il posto più onorifico nella gerarchia sociale, sa rendere più alto e più ambito il guiderdone ai meritevoli; mentre la riconoscenza di chi ne riceve i favori, si aggiunge a cementare sempre meglio i sentimenti di affetto per cui grandeggia la Corona in mezzo a un popolo libero. Per le quali considerazioni, e per tradizione di quel che avea luogo nei passati secoli, anche in regime libero è conservata al Re la prerogativa di concedere onorificenze <sup>(1)</sup>.

\* § 832. — Per effetto della prerogativa stabilita con quest'articolo 78, il Re è dichiarato, innanzi tutto, legislatore in materia di creazione e modificazione degli Ordini cavallereschi; nè solo temporaneamente, come nei casi che esamineremo sotto gli articoli 82 e 83 dello Statuto medesimo, ma in perpetuo. I regolamenti emanati dal Re in queste materie, sono dunque rivestiti della forza stessa delle leggi.

Non è tuttavia senza limiti questa facoltà regia, imperciocchè ne trova in tutto il complesso del diritto nazio-

\* <sup>(1)</sup> È poi degno di menzione a questo proposito, sebbene non trattisi di cosa che abbia alcun rapporto con l'articolo 78 dello Statuto, che in Italia anche il Pontefice conserva i proprii Ordini cavallereschi e continua a farne conferimento. La legge delle guarentigie non parla di ciò; ma l'onorifica prerogativa è rimasta in fatto, quale sopravvivenza dell'antica sovranità temporale dei Papi.

nale, i cui principii vogliono essere rispettati in tutte, senza eccezione, le manifestazioni della volontà dello Stato. Primo fra codesti principii è quello della eguaglianza giuridica, e però il Re, pur essendo legislatore in questo campo, non potrebbe nè conettere privilegi alla collazione degli Ordini cavallereschi, nè limitarne la concessione in guisa contraria all'eguaglianza. Libero è il Principe di concedere il titolo di propri Cugini o di Eccellenze agli insigniti di un dato Ordine; di concedere pensioni nelle dotazioni dei varii Ordini cavallereschi; ed altresì di determinare le precedenza onorifiche nella sua Corte, assegnando ai membri dei varii Ordini, come ai pubblici ufficiali in genere, una gerarchia nelle solenni cerimonie (il che in Italia fu fatto col regio decreto 19 aprile 1868, n. 4349, numerose volte ritoccato in seguito). Ma non potrebb'egli, ancorchè legislatore, accordar diritti od esonerar da doveri che le leggi impongono ugualmente a tutti i cittadini, nè mettere o mantenere a base dei propri Ordini cavallereschi alcuna distinzione che sia contraria all'uguaglianza giuridica. Così noi vediamo prefisse non da regolamenti emanati in base all'articolo 78 ma da leggi del Parlamento, le prerogative di diritto giudiziario concesse dagli articoli 724, 725, 727 e 728 ai Grandi Ufficiali dello Stato, fra i quali si comprendono i Cavalieri dell'Annunziata. Così si è visto al paragrafo 35 essersi emanate le Lettere Patenti del 16 marzo 1851 per cancellare l'incapacità degli acattolici a conseguire decorazioni nell'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro; e vedremo nel § 835 essersi introdotta nella Carta Reale del 1869 sull'Ordine dell'Annunziata, una prudente riserva pei membri di esso Ordine che non seguissero il culto cattolico. Parimenti, le condizioni in cui perdesi il diritto di fregiarsi d'onorificenza antecedentemente conseguita, non potrebb'essere materia di prerogativa regia, ed infatti se ne occupa il Codice penale: il quale nell'articolo 20 elenca la perdita o sospensione delle decorazioni e annessi diritti lucrativi od onorifici tra le conseguenze dell'interdizione dai pubblici uffici. Nè potrebbe il Re attingere al pubblico erario per accrescere, se del caso, quelle dotazioni degli Or-

dini cavallereschi, le quali pur sono abbandonate alla libera disposizione di lui; imperciocchè deve anche questa prerogativa esercitarsi in conformità del principio costituzionale per cui le imposte e le spese pubbliche sono attribuzione gelosa ed esclusiva del Parlamento. Quindi fu necessaria una legge che fu quella del 15 dicembre 1861, per anticipare l'assegno di pensioni sul bilancio pubblico a favore dei decorati dell'Ordine militare di Savoia, come egual legge fu necessaria nel 1906 per l'assegnazione di lire cento annue ai decorati delle medaglie commemorative delle campagne del 1848 e 1860. Nè infine potrebbe il Re, comunque legislatore, avvisare alle sanzioni penali che debbono guarentire l'integrità della sua prerogativa di collazione della onorificenza cavalleresca; e infatti noi vediamo trattata codesta materia dal Codice penale, che nell'articolo 186 determina:

Chiunque porta indebitamente e pubblicamente la divisa o i distintivi di una carica, di un Corpo o di un ufficio, ovvero si arroga gradi accademici, *onorificenze*, titoli, dignità o cariche pubbliche, è punito con la multa da lire 50 a 1000.

Il giudice può ordinare che la sentenza sia pubblicata per estratto in un giornale da lui designato, a spese del condannato.

Inoltre, non sembra che secondo i principii del nostro diritto pubblico positivo si possa escludere anche l'intervento di leggi speciali, le quali dispongono creando nuovi Ordini cavallereschi o modificando quelli che esistono. Se lo Statuto nostro fosse una legge superiore alle leggi ordinarie, per fermo la semplice iniziativa d'un progetto di questo genere dovrebbe essere impedito dai Presidenti delle Camere, siccome incostituzionale: ma il nostro Parlamento è Costituente perpetua, e quindi non si può opporre alcuna eccezione pregiudiziale nè al Governo che in nome del Re intenda eventualmente associare le Camere ad un atto che sarebbe di spettanza della Corona, nè al singolo deputato o senatore che proponga alla rispettiva Camera d'iniziare un atto relativo alle materie dell'articolo 78. La Corona, che per mezzo dei Ministri ha mille mezzi per opporsi ai progressi di un tal progetto, quando consentisse a

lasciarlo passare pei diversi stadii fino a quello della sanzione, dimostrerebbe d'essere incline ad una deroga dell'articolo 78, e la legge sarebbe pienamente valida. Citiamo in appoggio un precedente degli inizi del nostro regime libero: nel 5 novembre 1848 il deputato Brofferio proponeva un disegno di legge per istituire l' « Ordine del valore italiano » e la Camera nel giorno 16 dello stesso mese prendeva in considerazione la proposta, ad onta che il Ministro dell'Interno avesse fatto alcune riserve in omaggio all'articolo 78.

Inutile poi soggiungere, che nel caso intervenga una legge a disciplinare un Ordine cavalleresco, questa legge non potrebbe poi essere in alcuna guisa modificata da un decreto; la prerogativa dell'articolo 78 dovrebbe cedere il passo alla regola generale e fondamentale dell'articolo 6.

In secondo luogo, il Re esercita la piena facoltà di collazione dei suoi Ordini cavallereschi, di ciascuno dei quali è capo e quindi è insignito egli medesimo, col nome di « Generale Gran Mastro » in memoria del titolo che fu messo in uso per la prima volta nel 1118 dal rettore supremo dell'ordine di San Giovanni in Gerusalemme. La collazione di una onorificenza è un vero e proprio *provvedimento*, cioè un ordine che dispone per un caso concreto e si esaurisce con la sua stessa applicazione; per la qual cosa rientra nella competenza propria del Potere Esecutivo, e non già in forza dell'articolo 78, ma in forza della disposizione generica, contenuta nel fondamentale articolo 6. Del resto, se l'articolo 79 attribuisce al Re la facoltà di conferire titoli di nobiltà, a più forte ragione deve intendersi conferita a lui quella di conferire semplici titoli cavallereschi.

Ma per ciò appunto, non potendo esserci provvedimento concreto e singolo il quale non metta capo ad una norma generale intesa a regolarlo, queste collazioni di Ordini cavallereschi, sebbene affatto discrezionali nel merito, rinvencono i suoi limiti nelle norme che si trovano e nelle leggi del Regno, in genere, e in ispecie negli Statuti di ciascun Ordine, che il Re solo emana e modifica in virtù dell'articolo 78.

\* § 833. — Quanto all'amministrazione dei beni di proprietà degli Ordini cavallereschi, essa in forza di questo medesimo articolo, è libera da ogni sindacato diretto del Parlamento, ed al Re si appartiene divisarne le regole e dirigerne l'uso. Ma d'altra parte, il carattere di questi enti è veramente e propriamente quello di un corpo morale, e l'articolo 433 del Codice civile determina che i beni dei corpi morali appartengono ai medesimi, però solo « in quanto *le leggi del Regno* riconoscano in essi la capacità di acquistare e di possedere ».

Varie volte il Parlamento si è occupato dell'amministrazione dei beni degli Ordini cavallereschi accennando a mettere in dubbio ch'essi debbano rimanere sottratti al sindacato politico della Camera. Nel 5 ottobre 1849 il deputato Pescatore presentò un disegno di legge per dichiarare ch'essa spettava al Ministro delle Finanze, il quale doveva rispondere alle Camere; ma la proposta non ebbe alcun seguito. Nella tornata del 14 gennaio 1851 il deputato Valerio chiese che anche i bilanci dell'Ordine Mauriziano fossero sottoposti al Parlamento, e a lui si unì il deputato Sineo; ma negarono ciò energicamente il presidente Pinelli, e il Ministro Galvagno; il deputato Cadorna, temperando le due opinioni contrarie, domandò che quei bilanci si presentassero non perchè il Parlamento avesse a discuterli, ma solo perchè li tenesse presenti nella discussione del bilancio dello Stato; la Camera finì col deliberare che fosse stampato e distribuito il semplice estratto. Nel 22 marzo 1866 la quistione risorse per opera del deputato Ercole, che richiese la presentazione periodica dei detti bilanci al Parlamento; però senza riuscirvi, non ostante che il presidente del Consiglio, Menabrea, e il deputato Lanza avessero alcuni anni dopo, ossia nel 5 maggio 1869, concordemente ammesso il diritto del Parlamento a richiedere i bilanci medesimi.

Quasi contemporaneamente alla quistione dei bilanci sorse l'altra sull'obbligo del Governo di presentare ogni anno al Parlamento l'inventario dei beni dell'Ordine Mauriziano. Se ne fece propugnatore lo stesso deputato Va-

lerio nella tornata 29 dicembre 1852, sostenendo con l'appoggio del Cadorna, che tale comunicazione era necessaria per agevolare alle Camere il coscienzioso adempimento del suo diritto di sindacato sui bilanci pubblici; ma il Governo si oppose, allegando trattarsi di beni d'un corpo morale autonomo e invocando l'articolo 78 dello Statuto; la Camera diede ragione al Governo, nè migliore fortuna ebbe la domanda allorchè nel 5 e 18 maggio 1869 fu risolta dal deputato Sineo.

In relazione alle due questioni or accennate, più volte si discusse in Parlamento, se i funzionarii dell'Ordine Mauriziano dovessero equipararsi, nei loro diritti e doveri, ai funzionarii dello Stato. La Camera nel 7 marzo 1851 deliberò affermativamente; ma entrò poscia in contrario avviso addì 1° maggio dello stesso anno, e lo riconfermò indirettamente nel 28 gennaio 1854, direttamente nel luglio 1862. Viceversa, nella legge 13 maggio 1877, n. 3830, sulle incompatibilità parlamentari, il cui primo articolo costituisce ora l'articolo 82 del vigente Testo Unico (§ 429), i funzionarii dell'Ordine Mauriziano furono parificati nella ineleggibilità a tutti gli altri funzionarii dello Stato.

\* § 834. — La forma con cui si esercita la prerogativa regia in materia d'onorificenze, è sostanzialmente quella del decreto, non senza risentire, per altro, delle antiche tradizioni, le quali è naturale sieno più persistenti nelle cose che riflettono gli onori, la Corte, il cerimoniale.

Nell'ordinamento di siffatti istituti si rinviene talvolta l'antica forma delle « Lettere patenti » che si adoperavano un tempo per significare la volontà regia sotto il gran sigillo dello Stato e con la controfirma di un Ministro, a certificare la sottoscrizione del Re, in contrasto con le « Lettere chiuse » ed anche con le famose « *Lettres de cachet* » che pure significavano il volere sovrano, ma in materie più particolari e senza forme solenni. Così le Lettere patenti del 16 marzo 1851 circa l'Ordine Mauriziano (§ 836). Altra volta si rinviene il nome di « Carta », che già nel medio evo significava concessione regia di particolari difetti

od immunità (§ 24); ad esempio, la Carta reale del 3 giugno 1869 circa l'Ordine dell'Annunziata (§ 835). E, come dice lo stesso articolo, le norme regolatrici dei varî Ordini cavallereschi serbano il nome di « Statuti » per quel medesimo tradizionale motivo per cui si chiama Statuto la legge fondamentale del Regno (§ 25).

Nell'intestazione poi dei decreti di questo genere, il Re suole assumere e dichiarare anche la sua qualità di Capo e Gran Maestro dell'Ordine del quale trattasi; nei decreti d'istituzione o modificazioni di statuti, suole richiamarsi al suo « volere », alla sua « prerogativa », alla sua « autorità magistrale », non di rado adopera la formola « *abbiamo ordinato ed ordiniamo* » e sovente esprime ch'egli decreta per suo « moto proprio », cioè senza il consiglio altrui, nel qual caso la controfirma del Ministro vorreb'essere non l'assunzione della responsabilità dell'atto regio secondo l'articolo 67 dello Statuto, ma la semplice attestazione della verità della firma regia, come nel sistema del governo assoluto. Ma nella quistione del moto proprio e del valore vero della controfirma, rimandiamo a quanto già ne fu detto nel § 716.

Egli è però assolutamente fuori di qualsiasi dubbio il principio, che anche della concessione di onorificenze, avvenga o no con la materiale controfirma dei Ministri, sono questi responsabili alle Camere, ora per avere consentito o proposto, ora per non aver saputo impedire, ora per non essere riusciti a far revocare una distinzione male accolta dall'opinione pubblica. Già nella tornata del 14 gennaio 1853, della Camera Subalpina, l'on. Pinelli, primo segretario del Re per l'Ordine Mauriziano, ammise che nella concessione delle onorificenze debba intervenire la responsabilità ministeriale; al che l'on. Sineo rispondeva non occorrere legge o dichiarazione veruna, essendo principio assoluto del regime costituzionale che nulla il Re può fare senza il sussidio di un Ministro responsabile. In seguito, pubblicatesi le regie patenti sull'Ordine Mauriziano, (§ 836) che non portavano controfirma d'alcun Ministro, il deputato Pescatore interpellò il Governo per conoscere chi ne assumeva la responsabilità, e il ministro Galvagno rispose che

della collazione delle onorificenze la responsabilità gravava sui Ministri; dell'amministrazione dei beni dell'Ordine non gravava invece su di essi, ma sul capo di quella stessa amministrazione; e il Pescatore replicò negando la distinzione, mentre il Galvagno ebbe a riaffermarla, richiamandosi all'articolo 78 dello Statuto. Più di una volta poi fu mossa censura in Parlamento ai Ministri in ordine a collazione di onorificenze: così nella seduta 24 aprile 1866 e in quella 2 giugno 1868.

### \* **Gli Ordini cavallereschi ora esistenti.**

\* § **835.** — Passiamo, dopo tutto ciò, a discorrere degli Ordini cavallereschi esistenti in Piemonte al giorno della promulgazione dello Statuto, e di quelli istituiti in seguito.

Il più antico e il più illustre è l'Ordine Supremo della Santissima Annunziata. Esso venne fondato nel 1362 da Amedeo VI, il *Conte Verde*, quattordicesimo dei Conti di Savoia: e fu detto primamente « Ordine del Nodo d'Amore » o « del Collare di Savoia ». In onore della Vergine e delle sue quindici allegrezze, il numero dei cavalieri fu di quindici, compreso il Gran Maestro suo fondatore. Perdute, o forse non redatte a strumento scritto le regole dell'Ordine, esse vennero istituite più tardi da Amedeo VIII nel 1409, e poscia ampliate e riformate da Carlo III, che nel 1518 elevò il numero dei cavalieri a venti, e mutò l'antico nome dell'Ordine in quello che ancora oggi conserva. La Carta Reale del 3 giugno 1869, che oggi costituisce lo Statuto dell'Ordine, dopo avere, in un ampio preambolo accennato a codeste origini, continua:

Questa suprema ricompensa di eminenti servigi, che induceva una specie di religiosa e militare fraternità tra il Capo e Sovrano dell'Ordine ed i suoi compagni, era riservata solamente ai *guerrieri* che più si fossero segnalati nella professione delle armi; e per ottenerla, oltre al merito dei servigi, si richiedeva la distinzione di *illustri natali*.

Senonchè col volgere dei tempi si riconobbe giusto di non privarne coloro che avevano resi alla patria eminenti servigi in alte cariche *civili*, e di *non richiederne*, quando esisteva una gran distinzione d'opera, quella ancor del *casato*.

Similmente gli *straordinari privilegi politici ed economici* dai quali era accompagnato il grado di cavaliere dell'Annunziata, si ravvisarono col progredire delle sociali istituzioni, meno conformi al buon vivere civile, e vennero, di mano in mano, *in dritto o in fatto aboliti*.

Onde la riportata Carta Reale avvisò a determinare nuove regole per l'Ordine Supremo del Regno, e a tal uopo dispone come segue:

Art. 1. — Il numero dei cavalieri dell'Ordine Supremo della Santissima Annunziata sarà, come per lo passato, di *venti*, nel novero dei quali non si computano, secondo gli Statuti e le osservanze antiche, nè la persona del *Capo e Sovrano*, nè quella del *Principe ereditario*. Similmente non fanno numero nè gli *ecclesiastici*, nè i *forestieri*.

Art. 2. — Le scelte cadranno, a seconda dei casi, fra i personaggi segnalati per eminenti servigi nelle alte cariche *militari*, fra quelli più distinti nelle alte cariche *civili*, ed anche fra i personaggi che nella *vita privata* abbiano acquistato universalmente nome ed autorità di luminari d'Italia o di benefattori insigni della Nazione.

Art. 4. — I cavalieri dell'Ordine Supremo usano due *Collane*: una grande e l'altra minore.

Portano la *grande* il primo giorno dell'anno, il giorno della festa della Santissima Annunziata, e in tutte le grandi feste e solennità nazionali, e nelle grandi funzioni di Corte.

Portano la *Collana minore* in ogni altra occasione di rappresentanza.

Essi portano inoltre alla parte sinistra del petto una *stella d'oro* in cui è effigiata Maria Santissima Annunziata, in conformità di quanto prescrisse Madama Reale Maria Giovanna Battista Duchessa Reggente di Savoia nel capitolo dell'Ordine da Lei tenuto il dì 24 marzo 1680.

Art. 5. — Alla *morte* di ciascun cavaliere gli eredi *restituiscono* al Re la Gran Collana che il defunto aveva da Lui ricevuta.

Art. 6. — I cavalieri dell'Ordine dell'Annunziata godranno di tutte le *prerogative, distinzioni e preminenze* dichiarate nel nostro decreto del 19 aprile 1868, agli articoli 1 e 6 e degli *onori militari* stabiliti dal regolamento di disciplina.

Art. 7. — Nella qualità che rivestono di *Nostri Cugini*, saranno a preferenza di ogni altro Grande Ufficiale dello Stato chiamati ad assistere come *testimoni* negli atti che concernono la nascita, il matrimonio, la morte dei Principi della Nostra Casa.

Sono similmente chiamati a prender parte a tutte le altre funzioni di Corte, nelle quali prenderanno posto *immediatamente dopo* i Principi Reali.

Art. 8. — La *scelta* dei cavalieri ed ufficiali dell'Ordine appartiene esclusivamente al Capo e Sovrano di esso; nondimeno quando vi sono vari posti vacanti, il Re riunisce presso di sè il *Capitolo dei cavalieri* per sentirne il parere sui candidati che egli solo ha il diritto di proporre. Il Capitolo può anche essere presieduto, per delegazione del Capo e Sovrano, dal Principe ereditario o da altro Principe Reale, o dal decano dei cavalieri.

Art. 9. — Al Capitolo debbono intervenire, col Capo e Sovrano, e chi lo rappresenta, almeno *sei* cavalieri. Chi presiede dichiara il nome dei candidati; ciascuno può fare in proposito le osservazioni che crede. Poi si delibera su ciascuna proposta per voto a scrutinio segreto, per via di schede chiuse, in cui si scrive il nome del candidato proposto, accompagnato da un *sì* o da un *no*.

Il Presidente apre la scheda e legge successivamente i voti e ne proclama infine il risultato. S'intende per altro sempre essere il voto del Capitolo meramente *consultivo* e *segreto*.

Art. 10. — Nel giorno dal Re, Capo e Sovrano, assegnato, il nuovo eletto si presenterà al suo cospetto, ed ivi, in presenza di due o più cavalieri, coll'intervento del segretario dell'Ordine, *genuflesso colla mano sui sacri Evangelii*, pronunzierà il *giuramento*, secondo la formola costituzionale.

L'atto di giuramento sarà segnato da lui e dai cavalieri presenti. Dopo ciò l'eletto farà riverenza al Re Capo e Sovrano che gli porrà la Collana al collo e gli darà l'abbracciata.

Art. 11. — Nella solennità della Santissima Annunziata i cavalieri sono radunati in forma solenne nella Cappella Palatina per ivi assistere ai *Divini Uffici* ed invocare la benedizione del Cielo sul Re e sull'Italia. In tale occasione uno dei Nostri Cappellani adempierà l'ufficio di Maestro delle cerimonie.

Art. 12. — In occasione di feste, balli, pranzi solenni a Corte, i cavalieri dell'Annunziata sono introdotti nel Nostro Gabinetto, e Ci fanno corteggio, siccome quelli che godono il privilegio delle grandi entrate.

Art. 13. — Secondo il disposto degli Statuti, sempre osservato finora in questo Ordine Supremo, avvenendo il decesso di un cavaliere ne sarà dato avviso a ciascuno degli altri cavalieri, fratelli e compagni, dal Nostro Ministro degli affari esteri, invitandolo anche a suffragarne l'anima secondo l'antica consuetudine ed il prescritto degli Statuti, *quando pel culto del defunto professato ne sia il caso*.

In ogni evento i cavalieri, quando non ne siano impediti e si trovino sul luogo, s'associeranno al convoglio funebre del defunto.

Art. 14. — Se mai avvenisse (il che Dio non voglia) che un cavaliere fosse riconosciuto o per condanne sofferte, o per giudizio dei poteri competenti, aver mancato gravemente ai suoi doveri verso la Nazione od il Re, o fallito all'onore, il *Capitolo dell'Ordine*, avute le prove legali del reato, ed in numero di *dieci* almeno, e coi *due terzi dei voti* ha facoltà, sentito l'imputato nelle sue difese e per via di deliberazione scritta, approvata dal Capo e Sovrano, di cassarlo dal ruolo dei cavalieri.

Questa deliberazione verrà notificata a diligenza del Segretario dell'Ordine all'imputato, con divieto di fregiarsi delle insegne di cui è stato privato, e colla minaccia, in caso di trasgressione, d'incorrere le pene stabilite nel Codice penale.

Quest'Ordine è conferito sempre di *motu proprio* dal Re. Segretario dell'Ordine, a sensi dell'articolo 3 della Carta Reale, continuava ad essere il Ministro degli affari esteri *pro tempore*; ma il regio decreto 25 agosto 1876, n. 3289,

confermato dal regio decreto 7 aprile 1883, n. 6050, gli sostituì in tale incarico il presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*; poscia il regio decreto 19 febbraio 1891, gli ha sostituito il Ministro dell'interno.

Il regio decreto che vediamo citato nell'articolo 6 della Carta Reale, è quello che determina l'ordine delle precedenza a Corte e nelle funzioni pubbliche. Esso pone nella categoria I, unici, i cavalieri dell'Annunziata, i quali però, a sensi dell'articolo 2 dello stesso decreto, debbono cedere il passo ai cardinali. E nell'articolo 6 si determina:

Art. 6. — Dichiariamo di voler conservato ai cavalieri dell'Ordine Supremo della Santissima Annunziata il trattamento di *Nostri Cugini*, e le altre prerogative di cui godono attualmente.

I personaggi compresi nelle quattro prime categorie, rivestono la dignità di *Grandi Uffiziali dello Stato*, e godono altresì del trattamento di *Eccellenza*.

Le *consorti* dei cavalieri dell'Ordine Supremo della Santissima Annunziata e dei Ministri di Stato, godranno, come per lo passato, trattamento di *Eccellenza*, ed avranno un posto distinto a Corte.

Infine, chi è fregiato delle insegne di quest'Ordine Supremo, ha anche diritto a fregiarsi, per antica consuetudine, delle grandi insegne dell'Ordine Mauriziano.

È ben noto che sul collare dell'Annunziata campeggia ripetutamente il motto *Fert*, di cui nessuno ha saputo svelare il misterioso significato. V'ha chi reputa essere quelle le quattro iniziali della frase *Fortitudo Ejus Rhodum Tenuit*, con allusione ad una impresa di Amedeo V in aiuto ai cavalieri di Rodi; ma la realtà di tale impresa è revocata in dubbio dalla più recente critica storica.

Altri vogliono leggervi le iniziali dell'antico motto di guerra *Frappez, Entrez, Rompez Tout*: ma i Conti di Savoia non adoperarono che ben poco quel grido: ed esso è poi troppo poco in armonia col carattere severo e religioso dell'Ordine Supremo, perchè abbia potuto essere assunto a motto sulla Collana.

Altri vi leggono: *Foedere Et Religione Tenemur*, in analogia alla frase che si vede sopra una moneta aurea di Vittorio Amedeo I; altri connettono l'enigmatica parola alla denominazione di *Fertonus*, con cui si designava la

moneta in Moriana, culla della dinastia sabauda; altri, infine, rammentano che in una medaglia fatta coniare da Carlo Emanuele I nel 1590 leggesi il motto: *Fertque Refertque*, il quale richiamerebbe un emistichio che ripetutamente si trova nell'*Eneide* di Virgilio. Comunque sia, il mistero che circonda quella sigla, vale ad accrescere la nobiltà dell'Ordine antichissimo.

\* § 836. — Nel 1434 il duca Amedeo VIII di Savoia istituiva l'Ordine di San Maurizio, con carattere militare e religioso. Ad esso veniva poi riunito, con Bolla del Pontefice Gregorio XIII in data 13 novembre 1572, l'Ordine Gerolosimitano di San Lazzaro, ch'era stato fondato sin dal 1119 sul modello degli ospitalieri, per consacrarsi principalmente alla cura ed alla difesa dei lebbrosi. Nacque così la « Sacra Religione ed Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro » le cui insegne risultano dalla composizione delle due croci che formano l'emblema dei due Ordini precedenti: cioè la croce bianca a punte trilobate di San Maurizio e la croce verde ad otto punti, di San Lazzaro.

Capo e Generale Gran Mastro dell'Ordine è il Re, ed i membri si distinguono ora in cinque classi, ossia cavalieri, ufficiali, commendatori, grandi ufficiali, e cavalieri di Gran cordone. L'amministrazione del vistoso patrimonio è diretta dal « primo segretario di S. M. pel Gran Magistero Mauriziano », e vi è un Consiglio dell'Ordine, chiamato a dar voto intorno alle deliberazioni più importanti. Molta parte della rendita è erogata in pensioni che il Re assegna ai decorati più bisognosi o più meritevoli.

Abolita nel 1849 ogni distinzione fra i membri di quest'Ordine per ragione della nascita, e nel 1851 ogni distinzione a causa religiosa, presentemente gli statuti sono quelli approvati col regio decreto 20 febbraio 1868, di cui ecco i principali articoli:

Art. 1. — L'Ordine continua ad essere destinato a ricompensa delle distinte benemeranze acquistate nelle carriere *civili* e *militari*, nelle *scienze*, nelle *lettere*, nelle *arti*, nel *commercio*, nelle *industrie*, e più specialmente in opere di *beneficenza* per le quali l'Ordine venne istituito o di cui fu successivamente incaricato.

La sola diuturnità del servizio prestato negli uffici pubblici non è titolo sufficiente per ottenere la Croce, salvochè si tratti di servizi parlamentari o di servizi gratuiti nelle Amministrazioni provinciali e comunali, od in Istituti di educazione e beneficenza.

Art. 2. — Niuno potrà conseguire per la prima volta maggior grado che quello di Cavaliere, salvochè rivesta la carica di Grande Ufficiale dello Stato; la presente disposizione non comprende che i nazionali.

Art. 3. — Niun decorato potrà essere promosso ad un grado superiore se non dopo trascorsi nei gradi di Cavaliere e di Ufficiale *tre* anni — in quello di Commendatore *quattro* — in quello di Grande Ufficiale *cinque*.

Art. 4. — Il numero dei decorati sarà d'ora in poi fissato pei Cavalieri di Gran Croce a *sessanta*;

Pei Grandi Ufficiali a *centocinquanta*;

Pei Commendatori a *cinquecento*;

Per gli Ufficiali a *duemila*.

Il numero dei Cavalieri rimane *indeterminato*.

Nel numero dei Cavalieri di Gran Croce non sono compresi i *Cavalieri del Supremo Ordine della SS. Annunziata*, che, per antica consuetudine ricevendo la Collana, possono fregiarsi delle Grandi Insegne Mauriziane (§ 835).

Quanto al numero delle decorazioni che si possono annualmente concedere, e ai modi di revoca dalle decorazioni concesse, sono come appresso in seguito al regio decreto 26 gennaio 1908, n. 32, modificante altri anteriori decreti in proposito che torna inutile ricordare, ed emanato di *motu proprio* dal Sovrano:

Pei cavalieri di gran croce il numero di tre, pei grandi ufficiali il numero di sedici, pei commendatori il numero di cinquantadue, per gli ufficiali il numero di centosettantasei, pei cavalieri il numero di quattrocentottantotto.

Il qual numero è poi ripartito annualmente e razionalmente dal Presidente del Consiglio fra la Presidenza stessa di esso Consiglio e gli altri Ministeri; ma sono escluse dai suindicati numeri le concessioni Sovrane per *motu proprio*, quelle relative ai grandi ufficiali dello Stato, ai funzionari dello Stato, all'atto del loro collocamento a riposo, ed ai personaggi esteri.

Segue la indicazione dei pubblici uffici, che danno a chi li riveste la qualità per poter ricevere (non già il diritto di ottenere) le insegne dei diversi gradi dell'Ordine. Indi si leggono le disposizioni che passiamo a riferire testualmente:

Art. 9. — Fuori dei casi straordinari che diano luogo a *motu proprio*, ed i cambi di decorazioni *fra Stato e Stato*, il *conferimento delle decorazioni* avrà luogo nel giorno di San Maurizio (15 gennaio) e nel giorno dello Statuto (prima domenica di giugno).

Un mese prima di dette epoche ogni Ministro trasmetterà al Gran Magistero dell'Ordine un elenco dei soggetti che intende proporre per la decorazione, colla indicazione dei loro rispettivi titoli a tale distinzione.

Il nostro primo segretario del Gran Magistero, assistito da due consiglieri dell'Ordine, che verranno da Noi designati, *verificherà* se per le proposte fatte concorrano le condizioni stabilite agli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 del presente decreto e le rinvierà quindi al rispettivo dicastero colle osservazioni che saranno occorse. Quando nello apporre il *Visto* ai decreti il predetto nostro primo segretario si accorgerà che vi è luogo a qualche dubbio, prima di darvi esecuzione, è nostra precisa intenzione che ne riferisca a Noi per gli opportuni provvedimenti, dei quali sarà sua cura d'informare sollecitamente il Ministro che avrà spedito il decreto.

Infine riferiamo il regio decreto 21 aprile 1901, n. 154, che contempla e disciplina nel modo seguente i casi di perdita dell'onorificenza:

Art. 1. — Il decorato dell'Ordine Mauriziano, provvisto di pensione cavalleresca sul Tesoro dell'Ordine, il quale venga privato della onorificenza, incorrerà pure nella perdita della pensione medesima.

Art. 2. — Il godimento della pensione cavalleresca cesserà:

a) per il decorato che a norma del Codice penale sarà incorso di pieno diritto nella perdita delle decorazioni, dal giorno in cui la sentenza di condanna, pronunciata contro di lui, sarà divenuta irrevocabile;

b) per il decorato che incorrerà nella privazione delle decorazioni in seguito a decreto di revoca, dalla data del decreto medesimo.

Art. 3. — Copia autentica delle presenti disposizioni sarà unita a quella del decreto di revoca della onorificenza da notificarsi alla persona contro la quale verrà emanato.

Nell'ordine dalle precedenze a Corte e nelle funzioni pubbliche i cavalieri di gran croce stanno in testa della categoria VI; i grandi ufficiali, al n. 3 della VII; i commendatori in testa alla VIII; gli ufficiali in testa alla XI; i cavalieri in testa alla XII, in ogni caso prendendo il passo sui decorati dai corrispondenti gradi degli altri Ordini.

\* § 837. — L'Ordine Militare di Savoia, istituito dal Re Vittorio Emanuele I con Patenti del 14 agosto 1815 appena era restaurato sul trono de' suoi maggiori (§ 1) si regge ora secondo gli Statuti approvati col regio decreto

28 settembre 1855, n. III4, al tempo della guerra di Crimea. Eccone le disposizioni precipue:

Art. 2. — L'Ordine Militare di Savoia è particolarmente destinato a ricompensare i servigi distinti resi *in guerra* dalle nostre truppe di terra e di mare, nè potrà venir conferito in tempo di *pace*, se non che nei *casi speciali* indicati agli articoli 19 e 20 del presente decreto.

Art. 3. — Noi ci dichiariamo *Capo e Gran Maestro* dell'Ordine militare di Savoia, e dopo di Noi lo saranno i Nostri successori al Trono.

Art. 4. — L'Ordine anzidetto consta di quattro classi: La prima è dei *Gran Croci*. — La seconda è dei *Commendatori*, suddivisi in *Commendatori di prima* e in *Commendatori di seconda classe* (oggi, *Grandi Ufficiali* e *Commendatori*). — La terza è degli *Uffiziali*. — La quarta è dei *Cavalieri*.

Cancelliere e tesoriere dell'Ordine è il Ministro della guerra *pro tempore*. Inoltre:

Art. 9. — L'Ordine ha un *Consiglio* composto di sette membri, da Noi nominati, fra militari in servizio attivo od in ritiro, che appartengano a taluna delle quattro classi del medesimo, e preferibilmente alle due prime. — I membri così nominati per la prima volta saranno rinnovati per estrazione: cioè: due dopo il primo anno, due dopo il secondo anno, e tre dopo il terzo. — I membri che entreranno nel Consiglio dell'Ordine dopo la prima volta, siederanno nel medesimo per un triennio. — Noi ci riserbiamo la facoltà di riconfermarli dopo il primo triennio.

Art. 10. — Il Consiglio è presieduto da quello dei suoi membri che appartenga alla classe più elevata dell'Ordine, ed, a parità di classe, chi sia più anziano. — Il Consiglio è convocato dal Ministro della guerra per l'*esame delle proposte e dei richiami* relativi all'Ordine. — Il parere del Consiglio ci è sempre rassegnato dal Ministro stesso.

Art. 11. — Il Consiglio delibera a modo di *giurato* ed a *maggioranza di voti*. — Ogni membro ha un solo voto. — Per la validità della deliberazione è necessario il numero di 5 membri presenti. — Ed ove per guerra od altro straordinario motivo questo numero non si potesse riunire, ci riserviamo di provvedere al caso mediante la nomina di alcuni supplenti, scelti bensì però sempre fra i membri dell'Ordine.

Seguono alcuni articoli che designano quali servigi e quali gradi militari danno titolo a ricevere (non però diritto a pretendere) le decorazioni di quest'Ordine. Indi sono stabilite le regole per la concessione, secondochè trattasi di tempo di guerra ovvero di pace:

Art. 16. — *In guerra* la croce di Cavaliere può venir conferita, prese prima sommarie informazioni, *dal generale in capo* ed anche *dal comandante una piazza* investita dal nemico, oppure *dal comandante di una divisione* che operi isolatamente, sempre quando questi e quelli siano per tal fine particolarmente autorizzati con regio decreto. — In tal caso la croce deve essere

conferita subito dopo il fatto, od almeno nei *tre* giorni successivi al medesimo. — Scorsi i tre giorni dopo il fatto, cessa ai comandanti ora detti la facoltà di cui si tratta. — Chiunque nondimeno creda aver diritto alla decorazione può richiamare in via gerarchica presso il Ministro della guerra, il quale ne farà esaminare il richiamo dal Consiglio dell'Ordine. — Non saranno però ammessi quei reclami i quali non sieno confermati dai superiori ed appoggiati dal generale in capo e sieno posteriori di tre mesi al fatto.

Art. 19. — *In tempo di pace*, sulla proposta del Ministro della guerra e sentito il parere del Consiglio dell'Ordine, possiamo conferire le insegne dell'Ordine:

a) a quei militari che facciano qualche egregia azione di valore....

b) ai militari benemeriti per invenzioni, perfezioni, lavori insigni e di comprovata utilità, nonché per servizi importanti nell'alta amministrazione militare....

Art. 20. — Ci riserbiamo la facoltà di conferire *di proprio moto* le insegne dell'Ordine: a) sul campo di battaglia, quando ci piacesse in tempo di guerra di comandare in persona l'esercito; b) a Principi del sangue che abbiano preso parte ad una o più campagne, o contino dieci anni di servizio nell'esercito; c) ai Sovrani o Principi stranieri; d) ai militari stranieri benemeriti dello Stato per servizi resi in guerra.

Ai decorati di quest'Ordine si possono concedere soprassoldi annui, su di che riferiamo le disposizioni seguenti:

Art. 23. — Sia coi fondi dei quali potremmo disporre, si con quelli che fossero per formarsi di poi per mezzo di legati, donazioni ed altri assegnamenti, saranno stabiliti *soprassoldi annui* ai membri delle quattro classi dell'Ordine, in quelle proporzioni e sotto quelle norme e condizioni che saranno posteriormente da Noi determinate.

Art. 24. — Morendo un membro qualunque di quest'Ordine, il soprassoldo di cui per avventura si trovasse il medesimo provveduto, verrà corrisposto alla di lui vedova durante il suo stato vedovile, ed, in mancanza di questa, ai figli minori di anni 15 cumulativamente, e finchè il più giovane di essi giunga all'età di anni 15 compiuti.

E analogamente la legge 15 dicembre 1861, n. 396, determinò l'ammontare di ciascuna pensione proporzionatamente al grado conseguito nell'Ordine, e il numero massimo delle pensioni attribuitele per ciascun grado dell'Ordine.

L'articolo 22 dispone infine sulle decadenze dal titolo onorifico e dal soprassoldo annessovi naturalmente senza pregiudizî delle altre cause di perdita o sospensione a termini delle leggi generali del Regno:

Art. 22. — Salvo il caso di dimissione volontaria accettata dal Re, l'ufficiale decorato di una croce dell'Ordine militare di Savoia, *perderà* il diritto di fregiarsene ed il soprassoldo annesso, ove venga *privato* del suo

*grado militare* per le cause specificate all'articolo 2 della legge 25 maggio 1852 sullo stato degli ufficiali. — Saranno pure privati della croce e del soprassoldo i militari contro i quali venisse da un Tribunale pronunciata *pena infamante*, o che siano comunque diventati *indegni di appartenere all'esercito*, giusta la legge sul reclutamento. — Rimarrà *sospeso* il diritto di usare le insegne dell'Ordine e di goderne il soprassoldo a qualunque militare durante il tempo che si troverà sottoposto a *processo criminale* innanzi ad un Tribunale militare o civile, o starà scontando la *pena del carcere*, oppure si troverà per punizione nei *cacciatori franchi*, nè in simili casi potrà il militare essere ristabilito in tale diritto se non in seguito a Nostra regia approvazione.

Per le precedenze a Corte e nelle funzioni pubbliche i decorati delle varie classi di quest'Ordine sono elencati insieme a quelli dell'Ordine Mauriziano (§ 836) ai quali però cedono il passo.

\* § **838.** — Il Reale Ordine Civile di Savoia fu istituito dal Re Carlo Alberto con le Patenti del 29 ottobre 1831, pochi mesi dopo la sua ascensione al trono, per ricompensare i meriti acquistati altrimenti che con le armi. Diamo i principali articoli di quelle regie Patenti, accennando alle variazioni posteriormente introdottevi:

Art. 1. — È creato, istituito e fondato da Noi in perpetuo, un Ordine civile di Savoia, del quale Noi ci dichiariamo *Capo e Gran Mastro*; e vogliamo che questa Nostra suprema dignità passi da Noi ai Nostri successori ed eredi della Corona Reale.

Art. 2. — Non saravvi in quest'Ordine altra classe che quella dei *Cavalieri*, i quali deggiono essere *nazionali*, od avere acquistato nei nostri Stati ragione per esservi iscritti.

Art. 3. — Eglino saranno decorati d'una croce d'oro piena, smaltata in azzurro, caricata di uno scudo di forma tonda, il quale da un lato presenterà la cifra del fondatore, e dall'altro la seguente scritta: *Al merito civile*, 1831.

Art. 4. — Questa croce sarà attaccata al lato sinistro del vestito con un nastro listato di una banda di colore azzurro fra due bande bianche.

Art. 5. — L'Ordine civile di Savoia sarà conferito da Noi:

1° Ai *primari impiegati* del nostro Governo che avranno eseguito qualche atto od opera di alta amministrazione;

2° Agli *scienziati*, ai *letterati*, ed agli *amministratori*, i quali avranno composto e pubblicato con la stampa nei nostri Stati, o con nostro beneplacito fuori di essi qualche opera importante;

3° Agli *ingegneri*, *architetti* od *artisti* che siansi renduti celebri con lavori di distinto merito;

4° Agli *autori* e *pubblicatori* di qualche *scoperta* di gran conto e vantaggio, ed a coloro che avranno dato alle scoperte da altri fatte tale *perfe-*

zionamento, che per l'utilità sua si accosti al merito della primitiva invenzione;

5° Ai professori di scienze o lettere, ed ai direttori di uno dei nostri stabilimenti di educazione, che chiari per dottrina, ed avendo pubblicato qualche utile scrittura, abbiansi procacciata col loro magistero o governo della gioventù, gloriosa fama.

Il numero totale dei membri di quest'Ordine fu in origine di dodici; col regio decreto 6 agosto 1868, fu elevato a sessanta; col regio decreto 27 marzo 1887, n. 4411, fu definito in settanta. Ciascuno di essi è tenuto a prestare giuramento, e gode di un'annua pensione, che oggi, per effetto del regio decreto 21 agosto 1892, ammonta a lire mille. Rassegnava le proposte al Re, originariamente, il Ministro dell'interno; oggi il Presidente del Consiglio dei Ministri, in forza del regio decreto 7 aprile 1889, n. 6051. Ma le proposte debbono essere dapprima vagliate ed approvate da un Consiglio, che è presieduto dal Presidente dei Ministri, e in virtù delle regie Patenti 5 febbraio 1846 si compone di dieci cavalieri dello stesso Ordine, nominati dal Re. I fondi per le pensioni sono amministrati, con conto a parte, dall'Ordine Mauriziano.

A Corte e nelle funzioni pubbliche, i cavalieri dell'Ordine Civile prendono posto insieme ai grandi uffiziali dell'Ordine Mauriziano, di quello Militare e di quello della Corona d'Italia, cioè al n. 3 della categoria VII.

\* § 839. — Consolidatasi, mercè l'annessione della Venezia l'indipendenza e l'unità d'Italia, il Re Vittorio Emanuele II determinò di conservare la memoria di questo gran fatto mercè l'istituzione di un nuovo Ordine cavalleresco, e fu così istituito, col regio decreto 20 febbraio 1868, n. 4251, l'« Ordine della Corona d'Italia ».

Ne riportiamo i principali articoli:

Art. 1. — È costituito un nuovo Ordine cavalleresco che si denominerà *Ordine della Corona d'Italia*, del quale dichiariamo *Gran Mastri* Noi ed i Nostri successori al trono d'Italia.

Art. 2. — Il Nostro primo segretario pel Gran Magistero Mauriziano sarà il *cancelliere* di quest'Ordine, pel cui conferimento tanto i Ministri segretari di Stato, quanto il Nostro primo segretario suddetto, seguiranno le norme finora praticate per l'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro.

Art. 3. — La *divisa dell'Ordine* consta di una Croce patente d'oro ritondata, smaltata di bianco, accantonata da quattro nodi d'amore, caricata nel centro di due scudetti d'oro; l'uno smaltato d'azzurro colla Corona ferrea in oro, l'altra coll'aquila nera spiegata, avente nel cuore la Croce di Savoia in ismalto. La Croce penderà da un nastro rosso tramezzato da una dogia bianca della dimensione di due ottavi della larghezza del nastro.

Art. 4. — L'Ordine è diviso in *cinque* classi:

<i>Gran Cordoni</i>	il cui numero non potrà eccedere i	60
<i>Grandi Ufficiali</i>	id. id.	150
<i>Commendatori</i>	id. id.	500
<i>Ufficiali</i>	id. id.	2000
<i>Cavalieri</i>	il cui numero rimarrà indeterminato.	

Art. 5. — I *Cavalieri* porteranno la Croce appesa all'occhiello. Gli *Ufficiali*, la stessa Croce con rosetta al nastro. I *Commendatori* avranno la Croce di maggior dimensione appesa al collo. La divisa dei *Grandi Ufficiali* sarà una stella d'argento ad otto raggi a cui è accollata la Croce, e la Croce di maggior dimensione appesa al collo. La divisa dei *Gran Cordoni* consisterà nella Croce appesa ad una gran fascia da portarsi a tracolla da destra a sinistra, ed in una stella d'argento da portarsi sulla parte sinistra del petto, entro la quale campeggerà uno scudo smaltato di azzurro colla Corona Ferrea in oro e colla iscrizione: *Victorius Emanuel Rex Italiae MDCCCLXVI*, in caratteri d'oro su fondo bianco. Lo scudo sarà sormontato dall'aquila nera spiegata colla Croce di Savoia nel cuore.

A Corte e nelle funzioni pubbliche i membri di questo Ordine hanno rispettivamente i medesimi posti che sono assegnati a quelli delle rispettive classi dell'Ordine Mauriziano e dell'Ordine Militare di Savoia, ai quali però cedono il passo.

Per effetto del regio decreto 24 gennaio 1869, n. 4850, il Consiglio dell'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro esercita anche la funzione di Consiglio dell'Ordine della Corona d'Italia.

Successivamente il regio decreto 3 dicembre 1885, numero 3567, intese a restringere il crescente numero dei decorati nei due Ordini dei Santi Maurizio e Lazzaro e della Corona d'Italia, per impedire che lo sciupio ne diminuise il valore ed il pregio; ma l'altro regio decreto 5 gennaio 1890, n. 6598, rettificò i limiti massimi, alquanto allargandoli; e come se ciò fosse ancora poco (e difatti i vanitosi — per lo più grandi elettori e nullità di provincia — da contentare specialmente coll'infradicenda ultima categoria sono innumerevoli e non si stancano di importunare i loro de-

putati e questi i ministri per avere la *croce*) e — come dicemmo — se ciò fosse poco, venne ultimamente il regio decreto 26 gennaio 1908, n. 32, già ricordato al § 836, il quale fissa il numero dei decorandi come appresso:

Pei Cavalieri di Gran Croce, il numero di quattordici.

Pei Grandi Ufficiali, il numero di quarantasette.

Pei Commendatori, il numero di duecento sessantotto.

Per Ufficiali, il numero di cinquecento quindici.

Pei Cavalieri, il numero di duemila quattrocento venti.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri provvederà poi annualmente ad una razionale ripartizione dei numeri stabiliti dal presente articolo fra la Presidenza e i vari Ministeri. E come pei decorati dell'*Ordine* dei Ss. Maurizio e Lazzaro, è a notarsi che non sono comprese in questi numeri le concessioni Sovrane nella forma del *motu-proprio*, e quelle relative ai Grandi Ufficiali dello Stato, ai funzionarî collocati a riposo, ed a personaggi esteri.

Anche la materia delle revoche delle concesse decorazioni è presentemente determinata con regole comuni ad entrambi gli Ordini predetti, in forza del regio decreto 24 gennaio 1869, n. 4851, di cui riportiamo il testo:

Art. 1. — Verificandosi il caso previsto dai citati articoli 12 e 8 dei due decreti 20 febbraio 1868, che taluno si rendesse immeritevole della decorazione ottenuta, la *revoca* della medesima sarà fatta con regio decreto, in seguito al *parere motivato* dal Consiglio dell'*Ordine* Maurizioano e della Corona d'Italia. Il decreto di revoca sarà *controfirmato* dal Ministro sulla cui proposta era stata fatta la concessione, e dal Ministro di Stato Nostro primo segretario del Gran Magistero dell'*Ordine* dei Ss. Maurizio e Lazzaro, Cancelliere dall'*Ordine* della Corona d'Italia.

Art. 2. — Il Consiglio, *prima* di deliberare, dovrà per mezzo del suo Presidente *dare avviso* della proposta revoca e dei fatti e motivi, su cui si fonda, *al decorato* contro il quale si è promossa, prefiggendogli un *termine* per presentare le sue osservazioni in iscritto. Non sarà necessaria questa comunicazione, quando il fatto che dà luogo alla privazione della decorazione, risulti da incontrastabile autenticità, o sia accertato da sentenza di condanna passata in cosa giudicata.

Art. 3. — Vedute le osservazioni presentate a sua difesa dal decorato, od accertato, nel modo indicato nel secondo comma del precedente articolo, il fatto preveduto nei citati articoli 13 ed 8, il Consiglio dichiarerà essere di parere che la revoca possa aver luogo. In caso contrario, dichiarerà essere di parere che non sia il caso della revoca. Nei due casi il Nostro primo Segretario e Cancelliere trasmetterà la deliberazione del Consiglio al Mini-

stro da cui sar  stata iniziata la pratica, il quale ne riferir  a Noi con la proposta di un regio decreto *non motivato*, ma fondato solamente sulla menzione dei suddetti articoli 13 ed 8, e del parere del Consiglio.

Art. 4. — Il decreto di revoca sar  *giudizialmente notificato* alla persona contro la quale eman , intimandole di cessare di fregiarsi della decorazione di cui fu privata, e diffidandola che in caso di violazione incorrer  nelle pene sancite dalle leggi penali contro chi assume titoli e decorazioni che non gli appartengono. Del decreto suddetto sar  fatta annotazione sulla matricola dell'Ordine ed in calce del decreto originale di concessione, ed il nome del decorato che sar  stato privato della decorazione, sar  cancellato dai ruoli.

Art. 5. — Una copia di tutte le *sentenze di condanna* in materia criminale e correzionale, pronunciate contro decorati degli Ordini dei Ss. Maurizio e Lazzaro e della Corona d'Italia, sar  trasmessa al primo segretario di S. M. e Cancelliere per gli Ordini suddetti.

\* § 840. — Ad un segno onorifico speciale a favore dei militari di ogni grado i quali si fossero resi benemeriti per lunghi e lodevoli servizi prestati nell'esercito e nell'armata volle supplire Vittorio Emanuele III, istituendo una *Croce per anzianit  di servizio* alle persone e pei casi sopradetti. Ed il regio decreto 18 novembre 1900, n. 358 cos  dispone :

Art. 1. —   istituita una *Croce per anzianit  di servizio*.

Art. 2. — La *Croce* sar  coniatata in oro od in argento conforme all'approvato modello.

Art. 3. — Saranno autorizzati a fregiarsi della *Croce* d'argento i militari di truppa che abbiano servito nell'Esercito o nella Armata per 16 anni e pi ; della *Croce* d'oro gli ufficiali che abbiano prestato servizio attivo per 25 anni o pi ; della stessa *Croce* d'oro, sormontata da corona Reale, gli ufficiali che abbiano prestato 40 anni di servizio attivo.

Art. 4. — La *Croce* si porter  appesa al petto con un nastro di seta di color verde, tramezzato da una lista bianca in palo.

Art. 5. — Il nastro non potr  portarsi senza la *Croce*.

Art. 6. — Dai Nostri ministri della guerra e della marina verranno diramate apposite istruzioni intorno al modo di computare gli anni di servizio utili pel conseguimento della *Croce* per anzianit  di servizio, e alle norme da seguirsi per ottenere l'autorizzazione a fregiarsene.

Detta croce non d  diritto a portare nessun titolo cavalleresco. Tuttavia abbiamo creduto farne cenno qui invece che in altro luogo.

\* § 841. — Ultimo, per ordine di data, viene l'*Ordine cavalleresco al merito agrario, industriale e commerciale*.

Dopo avere, coi precedenti *Ordini*, onorati coloro che o si segnalavano con la forza dell'armi in difesa della patria, o salirono in fama per altezza di valore scientifico o per prestanza di artistica venustà (come dice la relazione ministeriale in merito all'allora istituendo *Ordine*) si volle adattare alla pubblica riconoscenza anche quelli che, pur non rifulgendo di cotesti splendori, sono singolarmente utili alla società nella quale vivono per l'incremento che danno all'agricoltura, all'industria ed al commercio. Il quale principio animatore era già stato affermato in un regio decreto del 1° maggio 1898, n. 195, che poi non ebbe esecuzione (§ 842).

Il nuovo Ordine equestre istituito su proposta dell'on. Zanardelli, *interim* per l'agricoltura, industria e commercio, è disciplinato dal regio decreto 9 maggio 1901, n. 168, così formulato :

Art. 1. — È istituito un Ordine cavalleresco al merito agrario, industriale e commerciale, destinato a premiare coloro che abbiano acquistato titoli di singolare benemerenzza nell'agricoltura, nell'industria e nel commercio.

Art. 2. — La decorazione di quest'Ordine conferisce il titolo di Cavaliere, ed è concessa :

A) A coloro che si sono segnalati nell'agricoltura con la colonizzazione di terre incolte ; col perfezionamento dei prodotti agrari e degli allevamenti ; con l'introduzione e la diffusione di nuove colture o di perfezionati metodi di coltivazione ; con opere d'irrigazione o di prosciugamento ; con provvedimenti atti a migliorare le condizioni materiali e morali delle classi agricole, e in generale col dare notevole incremento all'agricoltura nazionale ;

B) A coloro che si sono segnalati nell'industria con l'impianto in paese di nuove industrie o con ampliamenti di quelle esistenti ; con scoperte od invenzioni industriali di riconosciuta importanza pratica ; col lavoro personale nella direzione o nello sviluppo degli opifici, ed in generale con l'aver dato notevole incremento all'industria manifatturiera italiana ; con l'introduzione di perfezionamenti tecnici ; con l'aver ideato od adottato invenzioni, provvedimenti od istituzioni utili all'incolumità od al benessere morale e materiale degli operai ;

C) A coloro che si sono segnalati nel commercio con l'aver aperti od acquistati stabilmente a prodotti nazionali mercati esteri d'importante consumo o con l'aver in grande misura accresciuta l'esportazione di prodotti già richiesti dall'estero, o promosso l'esportazione di prodotti non prima richiesti ; con l'aver dato impulso ad istituzioni di credito, tendenti a migliorare le condizioni dell'agricoltura e dell'industria ;

D) A coloro che anche in qualità di operai abbiano, mediante la loro collaborazione, efficacemente contribuito alle opere, produzioni, aziende ed iniziative delle quali alle lettere precedenti.

Art. 3. — La decorazione consiste in una croce d'oro piena, smaltata in verde, caricata di uno scudo di forma tonda, il quale da un lato presenterà la cifra del Fondatore, e dall'altro la seguente scritta: *Al merito del lavoro*, 1901.

Questa croce sarà attaccata al lato sinistro del vestito con un nastro listato di una banda di color rosso fra due bande verdi.

Il nastro può essere portato senza la decorazione.

Art. 4. — Un Consiglio nominato con decreto reale su proposta del Ministro per l'agricoltura, l'industria e il commercio, esamina i titoli di benemerenza e propone al Ministro medesimo le persone meritevoli della decorazione in numero triplo delle decorazioni da assegnare. Il Ministro sceglie fra queste le persone da proporre all'approvazione Sovrana. Le decorazioni sono conferite per decreto Reale.

Art. 5. — Sono chiamati a formare il Consiglio: 3 membri del Consiglio di Agricoltura, 3 del Consiglio dell'industria e Commercio, e i due Direttori dell'Agricoltura e dell'Industria e del Commercio. Successivamente saranno aggiunti al Consiglio anche 6 cavalieri dell'Ordine.

I consiglieri durano in carica tre anni, eccetto i direttori dell'agricoltura e dell'industria e commercio che sono membri di diritto in permanenza.

Il Sotto Segretario di Stato presiede alle sedute del Consiglio; in caso d'impedimento delegherà un membro del Consiglio medesimo.

Non possono conferirsi, in ciascun anno, nomine di cavaliere in numero superiore ad ottanta.

\* § 842. — Gli stessi motivi che fecero sorgere gli Ordini cavallereschi onorarii e li perpetuarono, diedero altresì origine alle *medaglie*. Sono anch'esse distinzioni accordate al merito; ma differiscono dalle decorazioni cavalleresche, perchè queste adducono seco il titolo onorifico di « cavaliere » o « commendatore » e si danno ordinariamente per una valutazione complessiva e *generica* delle benemerenze del decorato; le medaglie invece non conferiscono alcun predicato d'onore, e si danno a premio o in memoria d'azione o di fatti *specifici*.

Lo Statuto non fa alcun accenno alle medaglie; ma non per questo è a credere che non ne ammetta l'istituzione, perciocchè tutto quello che non è vietato deve ritenersi permesso, e quando si consente la continuazione degli Ordini cavallereschi, a maggior ragione deve intendersi consentita quella di guiderdoni più specifici, ossia appunto delle medaglie.

Piuttosto è a dedurre dal silenzio dello Statuto, che l'istituzione di nuove medaglie non costituisce una prero-

gativa riserbata al Re, e quindi vi si potrebbe addivenire anche per legge, sebbene in pratica il campo rimanga riservato unicamente al decreto.

Diamo qui l'elenco delle varie *medaglie* che nello Stato Sardo preesistevano allo Statuto ed ancora esistono nel Regno d'Italia con quelle istituite dipoi: avvertendo che non trattandosi di funzione riserbata esclusivamente allo Stato (come nel caso delle onorificenze cavalleresche), non è vietato a Provincie, a Comuni, a privati sodalizi o comitati, di offrire medaglie proprie come testimonianza di onore alle persone benemerite.

*Medaglia al valor militare.* — Fu istituita in Piemonte dal Re Carlo Alberto col regio viglietto 26 marzo 1833, per premiare le azioni di valore e di segnalato coraggio, compiute dai militari così in guerra come anche in pace. Originariamente poteva essere d'oro o d'argento, a seconda dei casi; col regio decreto 8 dicembre 1887, n. 5100, fu istituita anche la medaglia di bronzo al valor militare, in luogo della precedente « menzione onorevole ». Alle medaglie d'oro o d'argento va sempre annesso un tenue soprassoldo annuo, e il diritto di iscrizione nelle liste elettorali purchè il decorato abbia l'età maggiore e sappia leggere e scrivere (§ 389).

*Medaglia Mauriziana pel merito di dieci lustri.* — Fu istituita con le regie patenti del 19 luglio 1839: è in oro, e si porta, dagli ufficiali generali, al collo, dagli altri militari alla sinistra del petto. Essa è conferita ai soli membri dell'Ordine Mauriziano, i quali si trovino in servizio attivo nell'esercito dopo cinquant'anni di servizio militare.

È dunque una medaglia commemorativa, non un premio di speciali azioni o servigi.

*Medaglia al valore civile.* — Fu istituita col regio decreto 30 aprile 1851, n. 1168, per rimeritare le azioni di valore civile, di filantropia e di coraggio. Originariamente poteva essere d'oro o d'argento, a seconda dei casi; col regio decreto 29 aprile 1888, n. 5380, fu istituita anche la medaglia di bronzo, che sostituì la precedente « menzione onorevole al valor civile ». Queste medaglie sono conferite sopra av-

viso conforme di una apposita Commissione sedente in Roma e composta a termini del regio decreto 14 gennaio 1872, n. 652, salvi i casi in cui l'atto generoso che trattasi di premiare, risulti di per se stesso sufficientemente accertato. I decorati della medaglia d'oro o di quella d'argento, sono elettori senz'altro, alle condizioni accennate pei decorati della medaglia al valor militare.

*Medaglia al valor di marina.*— Fu istituita col regio decreto 15 aprile 1860, n. 4072, al quale si sostituì poscia l'altro regio decreto 8 marzo 1888, n. 5275, ed oggi è regolata dalle norme del regio decreto 17 dicembre 1899, n. 487.

Serve a rimunerare gli atti di coraggio compiuti con rischio della vita verso persone pericolanti in mare. Può, secondo i meriti, essere d'oro, d'argento o di bronzo: nei primi due casi dà diritto all'elettorato purchè naturalmente non manchino le condizioni generali; in tutti e tre i casi, è conferita sopra avviso conforme del Consiglio superiore di Marina. Inoltre il Ministro della Marina può concedere medaglie commemorative che sono pure d'argento o di bronzo, e attestati ufficiali di benemerenzza.

*Medaglia pei Mille sbarcati a Marsala.*— Fu istituita dal Consiglio Comunale di Palermo con deliberazione del 21 giugno 1860, per fregiarne tutti coloro che avevano preso parte alla leggendaria spedizione (§ 14). La legge 22 gennaio 1865, n. 2119, riconobbe valore ufficiale a questa medaglia commemorativa accordando una pensione vitalizia di lire mille a ciascuno di coloro che ne erano insigniti per essere sbarcati con Garibaldi a Marsala.

*Medaglia commemorativa delle guerre per l'indipendenza e l'unità d'Italia.*— Fu istituita con regio decreto 4 marzo 1865, n. 2174, e sono autorizzati a fregiarsene tutti i militari, i volontari, e gli impiegati militari di terra e di mare i quali avessero partecipato ad una almeno delle campagne nazionali dal 1848 in poi. È d'argento, e porta sul nastro tante fascette, quante sono le campagne a cui ha preso parte il decorato.

*Medaglia pei benemeriti della salute pubblica.*— Fu istituita con regio decreto 28 agosto 1867, n. 3872 per pre-

miare le persone che si rendono benemerite in occasione di qualche morbo epidemico pericoloso. È d'oro, d'argento e di bronzo; e si conferisce dal Re su proposta del Ministro dell'Interno, previo il duplice avviso d'una Commissione circondariale e d'una Commissione centrale; quest'ultima è composta con le norme del regio decreto 2 settembre 1888, n. 5688.

*Medaglia a ricordo dell'unità d'Italia.* — Fu istituita col regio decreto 26 aprile 1883, n. 1294; è in argento, e sono autorizzati a fregiarsene tutti coloro che provano di aver preso parte a qualcuna delle campagne per l'indipendenza e l'unità d'Italia dal 1848 al 1870, alla guerra di Crimea, alla spedizione di Sapri nel 1857, ed all'impresa dell'Agro Romano nel 1867.

*Medaglia a ricordo delle campagne d'Africa e dell'estremo Oriente.* — Fu istituita col regio decreto 3 novembre 1894, n. 463: e sono autorizzati a fregiarsene tutti i militari di terra e di mare che hanno partecipato a spedizioni, guerre o fatti d'arme in Africa, e in genere tutti coloro che hanno occupato cariche direttive nella Colonia Eritrea od uffici di residente nei paesi soggetti alla zona d'influenza italiana in Africa, o compiuto esplorazioni o ricognizioni all'interno del continente nero con utilità della nostra colonia. La medaglia è di bronzo, e può portare tante fascette d'argento quanti sono i fatti d'arme o le campagne a cui il decorato prese parte.

Al conferimento di simile medaglia furono apportate poi modificazioni colla legge 10 dicembre 1899 e col regio decreto 4 gennaio 1900 con cui si istituiva un'altra medaglia per coloro che presero parte alle campagne svoltesi nell'Estremo Oriente; alle quali medaglie più recentemente e rispettivamente si riferiscono i regi decreti 5 ottobre 1906, n. 562, e 29 luglio detto, n. 470.

*Medaglia del merito industriale ed agrario.* — Fu istituita con regio decreto 1° maggio 1898, n. 195 per premiare le segnalate benemeritenze verso l'agricoltura, l'industria o il commercio. È di due gradi: decorazione del merito agrario, consistente in una medaglia d'oro a foggia ovale; e me-

daglia d'onore, che è in argento. Ogni anno non si possono conferire che 20 medaglie d'oro, ossia 12 pel merito agrario ed 8 per quello industriale; nè più di 10 medaglie d'onore. Le prime sono assegnate con decreto reale, le seconde con decreto del Ministero d'agricoltura, udito in ogni caso un apposito Consiglio che esamina i titoli degli aspiranti.

Affinità con quest'ultima medaglia hanno i *premi speciali* conferiti a coloro che contribuiscono a migliorare le condizioni dei lavoratori della terra ed a diffondere pratiche razionali nella coltura dei campi, nelle industrie agrarie e zootecniche e nella silvicoltura. Detti premi speciali consistenti in medaglie d'oro, d'argento, di bronzo e in menzioni onorevoli limitatissime di numero (e cioè 10 le prime, 20 le seconde, 40 le terze e 60 le ultime) furono istituiti con regi decreti 11 dicembre 1902, n. 558.

*Medaglia d'oro per rimeritare le azioni altamente patriottiche, compiute dalle città italiane nel periodo del risorgimento nazionale.* — Nel 1898, festeggiandosi il cinquantenario dello Statuto, varî decreti reali assegnarono medaglie appositamente coniate, ad alcune città benemerite dell'indipendenza italiana; il regio decreto 4 settembre 1898, n. 395, rese permanente l'istituzione di questa medaglia. Essa è d'oro, da appendersi al gonfalone municipale: e si conferisce con decreto regio su proposta del Ministro dell'interno, previo avviso della Commissione istituita a dar parere sulle ricompense al valor militare.

Un R. D. del 19 aprile 1906, n. 201 disciplina meglio simile collazione.

*Medaglia d'oro per la lunga navigazione.* — Istituita con R. D. 27 novembre 1904, n. 656, per onorare coloro che, come dice a sufficienza il titolo, si resero benemeriti della patria pei lunghi servizi prestati nella marina.

Riassumendo: le medaglie commemorative costituiscono un diritto per tutti coloro che provano di trovarsi nelle condizioni volute dall'atto di istituzione; quelle destinate a premiare azioni specifiche, sono concesse dal Re, capo dello Stato e fonte degli onori (§ 831).

Il Re dunque non va fregiato *de jure* delle medaglie,

come accade delle insegne degli Ordini cavallereschi (§ 832), ma porta solo quelle che ha personalmente conseguite. Al qual proposito è opportuno ricordare come il compianto Re Umberto I per la sua splendida condotta in occasione dell'epidemia colerica del 1884, meritò a giudizio di popolo la medaglia destinata ai benemeriti della salute pubblica; e non sarà fuor d'opera riferire il testo del documento che gliela conferì, per vedere qual via si tenne in quella memoranda occasione:

Il Consiglio dei Ministri:

Considerato che la Maestà del Re, quando più a Busca ed a Napoli infuriava la strage colerica, accorse primo con affetto pari al pericolo a confortare i sofferenti, a rincuorare gli sbigottiti, a ingagliardire gli animi con regale esempio di carità cittadina;

Delibera:

Pregare la Maestà del Re perchè accolga la medaglia dal Grande Suo Genitore istituita col regio decreto del 21 agosto 1867 pei benemeriti della salute pubblica; sì che il nuovo segno, conferma di tradizioni auguste, sia a Lui ricordo dell'ammirazione del popolo.

Così deliberato dal Consiglio dei ministri nell'adunanza del 18 novembre 1884.

*Firmati:* Depretis, Mancini, Genala, Brin, Ricotti,  
Pessina, Grimaldi, Magliani, Coppino.

**Art. 79.**

**I titoli di nobiltà sono mantenuti a coloro che vi hanno diritto.**

**Il Re può conferirne dei nuovi.**

## SOMMARIO:

**I titoli di nobiltà.**

§ 843. Cenni generali sui titoli nobiliari. — § 844. Vicende della nobiltà in Francia, dalla rivoluzione del 1789, alla Carta del 1830. - Il Costituente piemontese ed i titoli di nobiltà. — \* 845. Il riconoscimento dei titoli nobiliari e l'autorità giudiziaria. — \* 846. Esplicazione della prerogativa regia in ordine ai titoli nobiliari. - Concessioni di nuovi titoli. Conferma. - Rinnovazioni. - Riconoscimenti. - Il regio decreto 8 gennaio 1888 in materia. — \* 847. I principali decreti regi sulla « Consulta araldica » sino al R. D. 13 aprile 1905, n. 234. — \* § 848. Controfirma del ministro e forma del diploma concedente il titolo nobiliare. — \* § 849. Sanzioni contro l'usurpazione di titoli nobiliari.

**I titoli di nobiltà.**

§ **843.** — V'ha un sentimento annidato nel fondo dell'anima umana, che spinge all'ammirazione di tutto ciò che è ignoto per la causa, maestoso per l'antichità, misterioso per le origini; e questo sentimento naturale e spontaneo circondò sempre di venerazione e rispetto gli eredi d'illustri casati, i continuatori di forti prosapie, i discendenti delle famiglie fastose che potevano gloriarsi d'una larga serie di antenati memorabili per potenza e ricchezza. La conquista assicurò ai fortunati il predominio economico e politico; l'eredità consolidò nei figli e nei nipoti la preminenza acquisita dai padri; la coscienza popolare si abituò a circondare i potenti di quell'aureola che deriva dalle imponenti tradizioni accumulate nel lungo corso dei tempi. Le masse

anonime, che dipendevano economicamente dai ricchi, e dai forti si attendevano protezione ed ausilio, si compiacevano di poter rinvenire nella nobiltà della progenie dei loro signori una specie di giustificazione della superiorità di essi: poichè non potevano sfuggire alla necessità dell'obbedienza preferivano (come più tardi fu detto) di obbedire piuttosto a leoni di buona razza anzichè a gatti della stessa loro specie. In monarchia come in repubblica gli ottimati, i patrizi, gli aristocratici godettero il predominio sociale e politico pel tacito consenso degli umili, che veneravano in essi i nobili discendenti delle famiglie per antichità venerabili; oggi ancora nei Cantoni svizzeri più democratici, per quanto l'alta carica di Landamano sia di nomina popolare ed annua e a tutti accessibile, sono i membri delle famiglie più nobili, che quasi esclusivamente la ricoprono.

In tutto il mondo antico, in tutte le popolazioni primitive, la distinzione sociale in ordini, classi, ceti e stati differenti si ripercosse e riprodusse incisiva sull'ordinamento politico: ogni uomo fu dalla nascita assegnato alla classe dei ricchi, dei dominatori, dei nobili, o a quella dei poveri, dei governati, degli umili, degli oppressi. Più particolarmente nel medio evo la società stratificandosi in base ai privilegi annessi alla purezza della progenia, fu tutta una gerarchia di nobili e di « genti comuni ». Il Re, onorando il valore dei guerrieri suoi seguaci o riconoscendone la nobiltà dei natali, spartiva tra quelli in feudi il territorio conquistato con le armi; i baroni maggiori spartivano i propri feudi fra baroni di minor grado, questi ne assegnavano parte ad altri anche meno eccelsi; la sovranità, frazionandosi all'infinito, ricopriva il paese di una fitta rete di rapporti reciproci di diritti e doveri santificati da giuramenti solenni: ciascuno doveva fedeltà e obbedienza al proprio signore feudale, protezione e difesa al proprio dipendente. Le genti comuni aggruppavano le loro povere case attorno ai forti castelli; in pace, lavoravano le terre dell'opulento signore, in guerra, ne seguivano le insegne e le sorti; il signore che ne sfruttava le opere, li difendeva come cosa propria contro le altrui prepotenze,

e assicurava loro quella tranquilla esistenza che in tempi così agitati non avrebbero potuto i deboli procurarsi in uno stato d'indipendenza. La parola *Lord* che in Inghilterra anche oggi denota il nobile, colui che siede legislatore nella Camera Alta in forza del suo titolo di conte, duca o marchese, dicesi che deriva dall'antica parola sassone *kláford*, e vorrebbe esprimere « quegli che dà il pane », quegli ch'è ricco e fa vivere, quegli ch'è potente e protegge. La nobiltà dei natali era il sostrato o il segnacolo della ricchezza fondiaria e quindi anche del potere politico: ma accanto alla nobiltà spontanea, riconosciuta dalla coscienza pubblica negli eredi e non degeneri continuatori di casati e fortune che si perdevano nel buio misterioso delle età trascorse, incominciava a sorgere una nobiltà nuova, non sopravveniente per la preesistenza di privilegi acquisiti nei secoli, ma per concessione del Re come presupposto e mezzo per acquisire privilegi e predominio. Illustri azioni guerresche, segnalati servizi alla Corona, furono ricompensati con pergamene che sollevavano i più meritevoli alla condizione di nobili e ne facevano capistipiti di novelle prospie; e con le pergamene il Re concedeva feudi e castella per dare un sostrato efficace all'ambita concessione, e titoli e stemmi per circondarla del necessario prestigio. Ovvero, col crescere della ricchezza mobiliare le pergamene e i titoli e gli stemmi si comperavano dal Re a peso d'oro, non vani o inutili acquisti in quelle epoche in cui chi non era nobile non godeva immunità, franchigie, libertà, era soggetto all'oppressione dei potenti.

Senonchè nel puro sistema feudale i baroni, gli aristocratici godevano privilegi perchè governavano: avevano diritti numerosi perchè avevano onerosi doveri; sfruttavano le genti comuni, perchè le proteggevano e le assicuravano contro l'altrui sfruttamento. Ma venne epoca nella Francia, in cui fu sottratto ai feudatarii il governo dei feudi e quindi anche il dovere sociale e politico a cui prima essi corrispondevano verso il popolo minuto; e tuttavia, rimase della feudalità quello ch'era più ingiusto ed iniquo, rimasero ai nobili i privilegi accumulati nelle età trascorse. Ai nobili,

esenzione delle imposte e delle prestazioni personali d'ogni genere: giustizia e pene apposite, privilegio di avere stemmi e livree, di esercitare il passatempo della caccia; ad essi, dritti di *corvée*, dritti di esigere censi e livelli, dritti di macinazione, di vendita, di fabbricazione, di consumo, di pedaggio, di fiere e mercati, prelevamenti nelle forme più strane e più varie, quanto avea potuto immaginare la fervida fantasia di più generazioni di signori prepotenti e rapaci; alle genti comuni del « terzo stato » la miserevole condizione d'essere *taillables et corvéables à merci*, nella duplice oppressione del Governo e dei privilegiati, l'uno e l'altro intenti a tosare senza spandere sulle masse veruno di quei benefizii che sotto forma di giustizia, di scuole, di opere pubbliche, i contribuenti hanno il diritto d'attendersi a corrispettivo delle prestazioni pubbliche. In tale evidentissimo squilibrio fra i diritti e i doveri di ciascuno, dando esca alla molta materia infiammabile il nuovo corso della civiltà e la filosofia del XVIII secolo, la Francia non potea non insorgere in una rivoluzione formidabile; e questa scoppiò infatti, e fu non solo politica ma sociale, non diretta unicamente contro il cattivo governo, ma anche e in primo luogo contro gli aristocratici.

§ 844. — La notte del 4 agosto 1789 segnava la condanna dei privilegi feudali in Francia, e la dichiarazione dei diritti dell'uomo nel 3 novembre consecutivo proclamava la libertà e l'uguaglianza, i grandi principii del mondo moderno (§ 270). Ma lo spirito rivoluzionario non si arrestò a distruggere la sostanza: com'era umano in quello spaventevole scoppio d'odio lungamente represso, volle distruggere anche il nome e la forma; e la legge del 23 giugno 1790 aboliva la nobiltà, proscriveva i titoli, vietava l'uso degli stemmi e delle livree, obbligava ogni cittadino a portare unicamente il nudo cognome di famiglia. Il gigante popolare, spezzati i vincoli d'un passato inesorabile, godea di congiungere al piacere della rivendicata sua personalità, il piacere della distruzione e della vendetta, e quasi ad assicurarsi contro la resurrezione dei suoi nemici, si

abbandonava alla gioia selvaggia di calpestare nel fango i segni estrinseci dell'antica tirannide.

Tuttavia le leggi della rivoluzione non potevano mutare la natura dell'uomo. La vanità di distinguersi sfruttando la tendenza spontanea delle masse per tutto ciò che è splendido e colpisce di meraviglia, trovò in Napoleone il suo interprete: e per opera di lui risorse dal 1805 al 1808 una nuova nobiltà, ricca di titoli guadagnati sui campi di battaglia o al servizio del despota, ricca di dotazione e rendite, emunte dal bilancio pubblico.

Caduto Napoleone nel 1814, tutti i nobili dell'antico regime che avevano fin allora vissuto nell'esilio, ritornarono in Francia al seguito del nuovo Re che si reinstaurava sul trono come Principe legittimo. Nè il nuovo Re avrebbe potuto negare ad essi il riconoscimento degli antichi titoli e stemmi, nè sarebbe stato prudente negare il riconoscimento anche alla nuova nobiltà creata durante l'Impero senza alienare dalla Corona troppa simpatia in un momento di supremo bisogno delle simpatie di tutti. D'altra parte, la Francia erasi già riabituata ai titoli nobiliari, sotto l'Impero; quindi la Carta ottriata in quell'anno dal Principe ritornante al suo popolo, mentre istituiva una Camera alta su base aristocratica a somiglianza dell'alta Camera inglese, dichiarò nell'articolo 71:

La nobiltà *antica* riprende i suoi titoli. La *nuova* conserva i suoi. Il Re *crea* nobili a volontà, ma non accorda loro se non prerogative ed onori, senza alcuna esenzione dei carichi e dei doveri della società.

E più tardi nel 1830, procedendosi alla revisione della Carta del 1814 quest'articolo non fu tocco, onde rimase unicamente con la mutazione del numero d'ordine, che divenne il 62. E in simil guisa la Costituzione belga nel 1831 scriveva all'articolo 25 che il Re « ha il diritto di conferire titoli di nobiltà, senza potere giammai congiungervi alcun privilegio ».

Il costituente piemontese volle a sua volta dissipare ogni possibile dubbio sulla sorte dei titoli di nobiltà, nell'atto in cui passavasi dal regime assoluto a quello costitu-

zionale: e poichè già nell' articolo 24 dello Statuto avea detto che « tutti i regnicoli, qualunque sia il loro *titolo* o grado, sono eguali dinanzi alla legge », reputò nulla potersi opporre all'esistenza tradizionale dei nudi titoli nobiliari, e scrisse quest'articolo 79.

Di esso fu data notizia al Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) nella seduta del 24 febbraio. Il verbale annota semplicemente, che non diede luogo ad alcuna osservazione. Ma non è inutile ricordare che nella formula di cui si diede lettura adoperavasi l'espressione « i titoli di nobiltà son *garentiti* . . . » mentre poi nel testo definitivo comparve la espressione *mantenuti*, che ha l'identico senso e più si avvicina alla genesi storica della corrispondente dichiarazione nelle due citate costituzioni francesi.

\* § 845. — Trattiamo, in primo luogo, del mantenimento degli antichi titoli.

Ai dì nostri la nobiltà non costituisce più un ordine, una casta, uno « Stato » come nei tempi trascorsi; i titoli e predicati nobiliari non determinano più veruna distinzione giuridica nella capacità dei cittadini, non più attribuiscono privilegi nè per pretendere favori, nè per pretendere esoneri d'alcuna specie. Essi non conservano se non il valore onorifico che l'opinione pubblica è spontaneamente disposta a riconoscervi; e si differenziano dalle onorificenze cavalleresche solo in ciò che quest'ultime sono personali, mentre i titoli e predicati di nobiltà sono ereditarii secondo le regole tradizionali del diritto pubblico dell'epoca in cui sorsero. Ridotti a semplici denominazioni onorifiche le quali si perpetuano in certe determinate famiglie che a suo tempo le conseguirono, i titoli e predicati nobiliari e stemmi che ne sono l'emblema visibile, costituiscono adunque una proprietà *sui generis* per coloro che ne sono legittimamente investiti. Ora, avendo lo Statuto nell'articolo 29 dichiarato che « *tutte* le proprietà, *senza alcuna eccezione*, sono inviolabili », era naturale che anche la proprietà dei titoli e degli stemmi di famiglia dovesse godere del rispetto e della guarentigia che ad ogni genere di proprietà assicura lo Stato. Egli è per tal motivo,

che « i titoli nobiliari sono mantenuti a coloro che vi hanno *diritto* ». Ed il riconoscere, nel caso di contestazione, chi abbia *diritto* a portare esclusivamente un titolo od uno stemma determinato, non è materia che si appartenga all'Esecutivo, al Re, ma al potere che ha per proprio istituto la tutela di tutti i diritti individuali in genere, ossia al Potere Giudiziario. Così, la Corte di Appello di Bologna nella causa Paulucci contro Ginnasi, con la sentenza 20 febbraio 1897 ebbe a ribadire varie massime le quali è pregio dell'opera il riferire a questo proposito. Spetta (ella disse) l'azione in giudizio a colui che ritenendo violato il proprio diritto all'uso esclusivo del suo nome di famiglia coi relativi titoli nobiliari e stemmi, intenda opporsi all'usurpazione che altri ne abbia fatto. Codesta azione spetta anche alla donna, malgrado che essa, contraendo matrimonio, abbia assunto il cognome del marito. Il notorio pubblico e pacifico possesso da più secoli di un nome di famiglia col relativo titolo di nobiltà ne fa presumere la legittimità e tien luogo di titolo giuridico; mentre invece (aggiunse) la prescrizione non vale a far acquistare il diritto ad un altrui titolo o stemma; anzi le stesse sentenze le quali sieno emesse da un tribunale senza alcun contraddittorio o sopra semplice ricorso, per ordinare la rettifica di un atto di nascita con l'aggiunta di un determinato cognome e titolo, non fanno stato di fronte al vero ed esclusivo proprietario del cognome o del titolo. La qualifica nobiliare, attribuita a taluno nell'ora di nascita, non è sufficiente a giustificare il possesso della qualifica medesima.

Adunque il Re, in materia di *mantenimento* degli antichi titoli nobiliari, non ha alcuna potestà, e trattasi invece di pura questione di diritto, di competenza esclusiva del Potere Giudiziario.

Aggiungeremo un'ultima osservazione. Lo Statuto, promulgato in Piemonte, non poteva riferirsi con la prima parte dell'articolo 79, se non ai titoli posseduti dai cittadini degli Stati Sardi. Ma esteso lo Statuto via via alle altre regioni che oggi costituiscono il Regno d'Italia, quell'articolo venne ad estendere il suo imperio anche di fronte ai titoli nobi-

liari conferiti anteriormente ai cittadini degli altri Stati italiani, cosicchè anche ai medesimi, quando vi hanno diritto, sono mantenuti e garentiti quei titoli.

In ordine a quest'argomento si possono consultare anche le seguenti sentenze: *Cassazione di Roma*, 31 dicembre 1901 (in « Giurisprudenza italiana », anno 1902, parte I, sez. I, 210); *Appello di Napoli* 12 marzo 1902 (ibi-ibi); *Appello di Roma* 5 giugno 1902 (in « Giurisprudenza italiana » anno 1902, I, sezione II, col. 494).

\* § 846. — Ma se il Re non ha veste per ingerirsi sull'appartenenza degli antichi titoli e decidere questioni di diritto, egli, in forza dell'articolo 79, esercita <sup>(1)</sup> la prerogativa di conferire nuovi titoli nobiliari, alle persone che per suo insindacabile giudizio se ne rendono meritevoli.

Dato infatti il mantenimento dei titoli antichi, nulla si oppone alla possibilità che se ne possono conferire altri nuovi; ed anzi è conveniente l'ammetterlo, per evitare che le famiglie fregiate degli antichi titoli vengano acquistando uno splendore tanto più vivido, quanto più il tempo andrà restringendone il numero. E poichè i titoli sono così ambiti dall'umana vanità, e possono quindi giovare alla cosa pubblica pur senza offendere in nulla l'eguaglianza giuridica, senza alcun dubbio la tradizione e il ragionamento coincidono nel dimostrare che al Re, fonte degli onori, e non ad altra autorità pubblica debba appartenere la concessione (§ 831). Derivando da così alto loco, il premio sembrerà più lusinghiero, e la istituzione monarchica se ne avvantaggia essa stessa, per maggior lustro di simpatie suscitate dalle opportune concessioni di tanto segnalate benevolenze regie.

Nel campo di questa prerogativa sono da distinguere la concessione, la conferma, la rinnovazione, il riconoscimento: e il regolamento approvato col regio decreto 8 gennaio 1888,

(1) Saremmo anzi tentati di dire: « esercita *esclusivamente* », se non pensassimo che si può, a questo proposito, ripetere quanto abbiamo scritto in nota al § 831 in ordine al conferimento degli Ordini cavallereschi da parte del Sommo Pontefice.

agli articoli 19-22 esplica in che differisce l'una cosa dall'altra. È *concessione* l'atto col quale si dà origine ad un titolo, predicato o stemma nuovo. È *conferma* l'atto col quale è autorizzato l'uso, nel Regno, di un titolo, predicato o stemma nobiliare, conceduti da potenza estera ed amica; su di che rimandiamo al seguente articolo dello Statuto. È *rinnovazione* l'atto col quale si fa rivivere un titolo, predicato o stemma già esistiti in una famiglia ed estinti, a favore di qualche persona della stessa agnazione o discendenza. È *riconoscimento* l'atto col quale è dichiarato legale un titolo o predicato, posseduto e portato pubblicamente e pacificamente per quattro generazioni successive, senza che possa giustificarsene con apposito documento la concessione originaria, sempre quando però non risulti che l'uso sia proceduto da una usurpazione. Tutti codesti atti sono riserbati al Re: e conseguentemente nè il Potere Legislativo nè le provincie o i comuni possono concedere titoli nobiliari. La stessa vendita o donazione di terre già feudali, non conferisce in alcuna guisa all'acquirente i titoli nobiliari che prima delle leggi eversive della feudalità erano annessi alle terre medesime. Nè i privati possono far cessione dei loro titoli, sia per atto fra vivi (gratuito od oneroso) sia per atto di ultima volontà; perciocchè, secondo osservava la Cassazione di Palermo nella sentenza 16 novembre 1899 sul ricorso Romano, i titoli appartengono a coloro che ne sono investiti, ma con l'obbligo di trasmetterli ai discendenti secondo le rispettive concessioni originarie.

Le concessioni, le conferme, le rinnovazioni e i riconoscimenti di titoli e stemmi sono veri e propri *provvedimenti*, ed è noto che l'Esecutivo, per la funzione sua di emanare ordini concreti e singoli, ha naturalmente anche quello di disciplinare con norme generali quella sua funzione medesima (§ 133); dal diritto di emanare decreti, sorge il diritto di emanare regolamenti. Perciò il Re, avendo dall'articolo 79 la potestà di concedere singoli titoli nobiliari, ha anche quella di emanare regolamenti in materia araldica. A differenza però di quanto dispone l'articolo 78 dello Statuto,

in questo caso dall'articolo 79 l'emanazione delle norme non è punto divietata e sottratta al Legislativo; sebbene in pratica quest'ultimo finora abbia stimato di lasciar libero il campo ai regolamenti reali.

Abbiamo in conseguenza parecchi regolamenti emanati dal Re in materia araldica; ma è superfluo avvertire che essi sono strettamente tenuti al limite concreto, negativo ma efficacissimo, di non offendere in alcuna guisa il diritto pubblico nazionale, e, come dice l'articolo 6 dello Statuto, di non sospendere l'esecuzione di alcuna legge o dispensarne. Quindi il Re può divisare i titoli nobiliari come reputa più conveniente, ma non potrebbe annettervi alcun privilegio che non fosse puramente onorifico: anzi nella realtà non ve ne è annesso alcuno, sia pure di quest'ultimo genere; poichè se in linea di fatto le alte cariche di Corte sogliono essere conferite e quasi riserbate agli eredi d'illustri prosapie, nei regi decreti sull'ordine delle precedenze a Corte e nelle funzioni pubbliche si trovano elencati gl'insigniti d'onorificenze cavalleresche, non però gl'investiti di titoli nobiliari. Quindi ancora il Re non può subordinare la concessione o il riconoscimento di titoli a tasse, perciocchè è questa una materia riserbata alla legge; e difatti in proposito dispose poi la legge 19 luglio 1880, n. 5536, allegato *F*; ma non è contraddetto che possa il Re subordinarle al pagamento di diritti di segreteria, più o meno elevati, come infatti si fece coi regî decreti 11 dicembre 1887, e 15 giugno 1889. Nè potrebbe infine il Re determinare sanzioni di decadenza per gl'investiti o di punizione per gli usurpatori dei titoli nobiliari, la qual materia, come già vedemmo nel § 832, è opportunamente regolata dal Codice penale.

Quali sieno i titoli che si possono concedere o riconoscere dal Re, trovasi determinato nel paragrafo IV del Regolamento approvato col regio decreto 8 gennaio 1888:

Art. 31. — I titoli ammissibili per le concessioni *nuove* sono quelli di *principe, duca, marchese, conte, barone e nobile*: e la loro trasmissibilità, in massima, sarà quella *primogeniale e maschile*.

Art. 32. — Non si concederanno più *predicati di Comuni e di antichi feudi*, se non a coloro che potranno aspirarvi a titolo di *successione o di rinnovazione*.

Art. 33. — Nei *riconoscimenti* saranno ammissibili anche titoli nobiliari diversi da quelli indicati nell'articolo 31, quando sieno giustificati dagli atti di concessione o d'investitura; e si rispetteranno le antiche condizioni di trasmissibilità.

Art. 34. — Il titolo di *patrizio* è ammesso per le famiglie che *furono* iscritte nei registri di Comuni che godevano di una vera nobiltà civica e decurionale.

Art. 35. — Non vi saranno più *concessioni* di patriziati o nobiltà municipali, nè si iscriveranno *nuove* persone negli antichi registri di queste nobiltà.

Art. 36. — Il titolo di *nobile* è attribuito agli ultrogeniti delle famiglie titolate, coll'aggiunta del titolo e del predicato del primogenito preceduto dal segnacolo « dei ».

Art. 37. — Il titolo di *nobile* oltre a quelli che vi hanno uno speciale diritto è pure attribuito a coloro che sono in possesso della nobiltà ereditaria e non hanno altra qualificazione nobiliare o patriziale.

Art. 38. — Il titolo di *Città* può essere concesso ai Comuni insigni per ricordi storici, con una popolazione non minore di 6000 abitanti, e che abbiano convenientemente provveduto ad ogni pubblico servizio ed in particolar modo alla istruzione ed alla beneficenza.

Richiamiamo, quanto ai titoli dei membri della Real Famiglia, le disposizioni del regio decreto 1° gennaio 1890.

\* § 847. — Per « dar *parere* al Governo in materia di titoli e distinzioni nobiliari, di stemmi e di altre pubbliche onorificenze » il regio decreto 10 ottobre 1869, n. 5218, sostituito poscia dal regio decreto 11 dicembre 1887, n. 5138, istituiva una Consulta araldica; istituzione che diede argomento ad uno dei più — come dire? — giacobini canti del Carducci, intitolato appunto: *La Consulta araldica*. Essa è composta di dodici consultori, di cui quattro senatori del Regno e due magistrati, nominati dal Re; è presieduta dal Ministro dell'Interno. La Consulta nomina nel proprio seno una Giunta permanente, di cinque membri, ed è assistita da un Commissario del Re e da un cancelliere. Vi sono, inoltre, Commissioni araldiche regionali, istituite provvisoriamente col regio decreto 7 aprile 1889, n. 6093, e stabilmente col regio decreto 5 marzo 1891, n. 115.

Le attribuzioni della Consulta araldica e le forme con cui essa le esercita, sono stabilite nel citato decreto 11 dicembre 1887 e nel regolamento 8 gennaio 1888.

Riportiamo dal primo di essi i seguenti articoli:

Art. 11. — Tutti i provvedimenti reali o ministeriali concernenti cose araldiche saranno *veduti* o dalla Consulta o dalla Giunta, e descritti in appositi registri tenuti a cura dell'Ufficio araldico del Ministero dell'interno.

Art. 12. — Nei suddetti *registri* si iscriveranno coloro i cui diritti, o dietro istanze, o per provvedimenti di ufficio, saranno riconosciuti dalla Consulta, o per essa dalla Giunta, con dichiarazione resa esecutoria dal Ministero dell'interno.

Potranno pure esservi iscritte tutte le persone componenti ciascuna delle famiglie nobili o titolate, tenendovi nota delle nascite, matrimoni e morti, se ne saranno presentati i documenti giustificativi.

Art. 14. — Quando si trovi alcuna questione sullo stato della persona, od argomento probabile di contestazione giudiziale, o sianvi atti formali di opposizione per parte di terzi interessati, la Consulta e la Giunta si asterranno da qualunque esame e si inviteranno le parti, per mezzo del Ministero dell'interno, a far risolvere la controversia in via giudiziaria.

Segue la tabella dei diritti dovuti per domande e provvedimenti in materia araldica.

Riportiamo poi dal regolamento le seguenti disposizioni:

Art. 16. — La Consulta prende atto della *concessione* di nuovi titoli di nobiltà fatta dal Re, in virtù dell'articolo 79 dello Statuto fondamentale del Regno.

Art. 17. — La Consulta o la Giunta sono chiamate a dar *parere* sopra i seguenti oggetti:

a) *Conferma, rinnovazione o riconoscimento* di titoli nobiliari, di predicati o di stemmi gentilizi, locali o di enti morali; o per le concessioni del titolo di città;

b) *Verifica* di alberi, di fili e di quadri genealogici, la cui esattezza sarà autenticata dal regio commissario, col visto del Presidente della Consulta;

c) *Iscrizione d'ufficio* nei registri nobiliari, delle persone e famiglie, degli stemmi civici, locali o di enti morali.

Art. 19-22 .....

Art. 23. — I provvedimenti per concessione, conferma, rinnovazione e riconoscimento, contemplati negli articoli 19, 20, 21 e 22 sono *proposti* al Re dal Ministro dell'interno, *sottoscritti* dal Re, *registrati* dalla Corte dei conti, *trascritti* in apposito registro nel regio archivio di Stato di Roma e *conservati* nell'archivio del Ministero dell'interno.

Art. 24. — Alla persona a cui favore emana uno di questi atti sovrani, sarà spedito un *diploma*, in forma di Regia *Lettera patente*, sottoscritto dal Re e *contresegnato* dal Ministro dell'interno.

Art. 25. — È pure riconoscimento l'attestato della Consulta, visto e spedito dal Ministero dell'interno sotto forma di *decreto ministeriale*, col quale si riconosce che una persona o per successione diretta, o per antichissimo, pubblico e pacifico possesso, ha diritto di usare un titolo, predicato o stemma.

Art. 26. — Gli atti di conferma contemplati nell'articolo 20, quando la *concessione estera* non sia stato oggetto di previo accordo, non si proporranno che in favore di persone benemerite.

Art. 27. — La Consulta e la Giunta potranno, sia per propria iniziativa, sia sopra istanza del Commissario del Re, chiamare l'attenzione del Ministero sui provvedimenti che si credessero opportuni in materie di competenza araldica.

Art. 28. — In tutti i provvedimenti nobiliari, sia per decreto reale, sia per decreto ministeriale, si unirà sempre la concessione od il riconoscimento dello *stemma gentilizio*.

Art. 29. — Gli stemmi da unirsi ai decreti nobiliari saranno visti dal regio commissario e dal medesimo descritti in termini araldici.

Art. 30. — Le *forme ed ornamentazioni degli stemmi* faranno oggetto di un regolamento speciale e frattanto saranno osservate le disposizioni prese dalla Consulta con deliberazione 4 maggio 1870.

Ricordiamo poi il regio decreto 15 giugno 1889, che approva il regolamento per le iscrizioni d'ufficio nei registri della Consulta araldica; e a questo proposito riportiamo l'articolo 125 del regio decreto 15 novembre 1865, n. 2602, per l'ordinamento dello Stato civile:

Debbono pure essere trascritti e annotati in margine all'atto di nascita i decreti di *concessioni* di titoli di nobiltà o di predicato.

In questi ultimi tempi si è pensato a meglio regolare e disciplinare la formazione e pubblicazione delle famiglie nobili e titolate d'Italia.

Al qual proposito ricordiamo il regio decreto 8 luglio 1904, n. 403, col quale viene dichiarata ufficiale la raccolta degli stemmi delle famiglie nobili italiane <sup>(1)</sup>; il regio decreto 25 maggio 1905, n. 241, che approva e contiene il regolamento per le iscrizioni d'ufficio e per la formazione e pubblicazione dell'elenco ufficiale delle famiglie nobili e titolate del Regno d'Italia, ed il regio decreto 13 aprile 1905, n. 234 che approva e contiene il regolamento tecnico-araldico.

Il regolamento di cui al succitato regio decreto 25 maggio 1905 così stabilisce:

Art. 1. — La Consulta araldica, fondendo in uno solo i vari elenchi nobiliari regionali e procurando le opportune aggiunte e variazioni formerà un elenco registro generale delle famiglie che sono nel legittimo ed attuale pos-

(1) Cfr. anche SAREDO, *Codice Costituzionale ed Amministrativo del Regno d'Italia*. — XXIX. — Ordini cavallereschi. — Onorificenze. — Titoli nobiliari. — III Edizione. Unione Tip. Ed. Torino, 1907.

sesso di titoli a predicati nobiliari da intitolarsi: « Elenco ufficiale delle famiglie nobili e titolate del regno d'Italia » da continuarsi con supplementi quinquennali.

Art. 2. — A questo scopo e colle norme già stabilite nel regolamento per le iscrizioni d'ufficio del 15 giugno 1889, sarà riaperto in tutte le regioni italiane un periodo la cui durata sarà fissata con decreto ministeriale, per le nuove iscrizioni e per il complemento o le variazioni alle antiche, col deposito contemplato nell'articolo 12 dell'indicato regolamento ridotto ad un solo mese.

Art. 3. — Esaurita la procedura indicata nel precitato regolamento si compirà la pubblicazione dell'elenco generale colle norme degli elenchi regionali, sostituendo l'indicazione della regione cui appartengono le famiglie a quella del paese d'origine.

Art. 4. — Le famiglie italiane che posseggono titoli nobiliari non italiani, e le famiglie straniere che ne posseggono di italiani, qualora per altri motivi non siano inserite nell'elenco generale, vi saranno iscritte in due speciali appendici al medesimo.

Art. 5. — Il lavoro di formazione è specialmente delegato alle commissioni regionali e quello di coordinamento e di pubblicazione al regio commissario presso la Consulta araldica.

Il regolamento tecnico-araldico concernente la Consulta araldica così dispone:

#### Termini araldici.

1. La Consulta araldica nella descrizione degli stemmi ed in altre occorrenze si atterrà alla dicitura contenuta in uno speciale vocabolario araldico da essa compilato e da approvarsi con decreto ministeriale.

#### Stemmi.

2. — Gli stemmi della Famiglia Reale sono regolati dal relativo regio decreto 1<sup>o</sup> gennaio 1890.

3. — Gli stemmi dello Stato e delle Amministrazioni governative sono regolati dal regio decreto 27 novembre 1890.

4. — Le provincie e i comuni, gli enti morali non possono servirsi dello stemma dello Stato, ma di quell'arma o simbolo del quale od avranno ottenuta la concessione o riportato il riconoscimento, a norma del vigente regolamento araldico.

5. — Le famiglie o gli individui che ottennero la concessione di uno speciale stemma gentilizio o di cittadinanza o ne sono nel legittimo attuale possesso, debbono farne uso colle ornamentazioni che sono proprie delle loro rispettive qualità o dignità.

#### Scudi.

6. — Lo scudo d'arme normale tradizionale in Italia è quello appuntato e per le donne quello ovato.

Sono tollerate le altre fogge di scudi riservando la forma romboidale alle armi femminili.

Nelle concessioni si escluderanno le fogge arcaiche e di torneò, inclinate a tacca, a testa di cavallo, ecc.

#### *Elmi.*

7. — Si possono usare tutte le forme di elmi che sono consuetudinarie nell'araldica.

Nelle concessioni si escludono quelle a becco di passero, a berettone ed altre arcaiche.

8. — Gli elmi indicano la dignità a secondo degli smalti che li coprono a secondo la loro posizione, la inclinazione della ventaglia e della bavaglia e la collana equestre della gorgiera.

La superficie brunita o rabescata, le bardature o cordonature messe ad oro o ad argento, il numero dei cancelli nella visiera non danno indizi di dignità.

9. — Gli elmi sono di acciaio, dorati per la Famiglia Reale, argentati per le famiglie nobili, abbrunati per le famiglie di cittadinanza.

10. — Gli elmi usati dalla Famiglia Reale, descritti con regio decreto 1° gennaio 1890, sono dorati, posti di fronte colla ventaglia alzata e la bavaglia calata.

11. — Gli elmi delle famiglie nobili sono argentati colla gorgieretta fregiata di collana e medaglia colla ventaglia chiusa e la bavaglia aperta.

Si possono collocare o di pieno profilo o di tre quarti a destra.

Quando lo scudo è fregiato del manto l'elmo si colloca di fronte.

12. — Essendovi più elmi, i laterali saranno affrontati, quello centrale (se esiste) di fronte.

13. — Gli elmi delle famiglie di cittadinanza sono abbrunati senza collana, colla visiera chiusa e collocati di pieno profilo a destra.

14. — Gli ecclesiastici, le donne, gli enti morali in massima non usano il fregio dell'elmo.

#### *Corone.*

15. — Le corone della Famiglia Reale sono determinate e descritte nel regio decreto 1° gennaio 1890.

16. — Le famiglie nobili usano corone d'oro formate da un cerchio, brunito o rabescato, gemmato, cordonati ai margini e sostenente le insegne del titolo o dignità.

17. — La corona normale di principe è sormontata da otto foglie di acanto o fioroni d'oro (cinque visibili) sostenute da punte ed alternate da otto perle (quattro visibili).

18. — Sono tollerate le corone di principe che non hanno i fioroni alternati da perle o che sono bottonati di una perla o che hanno le perle sostenute da punte o che sono chiuse col velluto del manto, a guisa di tocco sormontato o no da una crocetta di oro o da un fiocco d'oro fatto a pennello.

19. — Le famiglie decorate del titolo di principe del santo romano impero possono portare lo speciale berettone di questa dignità.

20. — La corona normale di duca è cimata da otto fioroni d'oro (cinque visibili) sostenuti da punte.

21. — Sono tollerate le corone di duca coi fioroni bottonati da una perla o chiuse col velluto del manto disposto a guisa di tocco.

22. — Le famiglie che furono riconosciute nell'uso attuale di un titolo di creazione napoleonica possono usare il tocco piumato indicante il loro titolo.

23. — La corona normale di marchese è cimata da quattro fioroni d'oro (tre visibili) sostenute da punte ed alternati da dodici perle disposte a tre a tre in quattro gruppi piramidali (due visibili).

24. — Sono tollerate le corone di marchese coi gruppi di perle sostenute da punte e colle perle disposte a tre a tre una accanto all'altra e collocate o sul margine della corona o sopra altrettante punte.

25. — La corona normale di conte è cimata da sedici perle (nove visibili).

26. — Sono tollerate le corone di conte colle perle sostenute da punte o cimata da quattro grosse perle (tre visibili) alternate da dodici piccole perle disposte in quattro gruppi (due visibili) di tre perle ordinate a piramidi o collocate una accanto all'altra o sostenute dal cerchio o da altrettante punte.

27. — La corona normale di barone ha il cerchio accollato da un filo di perle con sei giri in banda (tre visibili).

28. — Sono tollerate le corone di barone col tortiglio alternato sul margine del cerchio da sei grosse perle (quattro visibili) oppure, omissis il tortiglio, colla cimatura di dodici perle (sette visibili) o collocate sul margine del cerchio o sostenute da altrettante punte.

29. — La corona normale di nobile è cimata da otto perle (cinque visibili).

30. — È tollerata la corona di nobile colle perle sorrette da altrettante punte.

31. — La corona normale di cavaliere ereditario è cimata da quattro perle (tre visibili).

32. — Le famiglie decorate del cavalierato germanico possono fregiare lo scudo d'arme secondo le varie insegne state attribuite nei diversi tempi, nei diplomi di concessione.

33. — Le famiglie insignite della nobiltà germanica possono usare l'elmo cimato dalla coroncina tornearia, cioè di quattro fioroni (tre visibili) alternati da quattro perle (due visibili), ma questa corona non si può usare staccata dall'elmo del quale è fregio speciale ed indivisibile.

34. — La corona normale di visconte è cimata da quattro grosse perle (tre visibili) sostenute da altrettante punte ed alternate da quattro piccole perle (due visibili) oppure da due punte d'oro.

35. — La corona normale di patrizio è formata dal solo cerchio.

36. — Per quei patriziati per i quali sarà dimostrato con documenti o monumenti di storica importanza che godettero l'uso molto antico di corone speciali; queste, caso per caso, si potranno riconoscere con deliberazione della Consulta araldica preceduta dal parere della relativa Commissione regionale e sanzionata dal Ministro presidente.

Tali deliberazioni si dovranno pubblicare nella parte ufficiale del Bollettino della Consulta araldica.

37. — Le famiglie nobili o patriziali senza possesso di titolo speciale di nobiltà usano la loro corona collocandola sopra l'elmo.

38. — Le famiglie titolate fregiano il loro scudo con due corone: una più grande appoggiata al lembo superiore dello scudo e contornante l'elmo ed un'altra più piccola sostenuta dall'elmo stesso.

La corona maggiore sarà quella relativa al titolo personale; la minore quella del titolo più elevato della famiglia.

39. — I cardinali, gli ecclesiastici regolari, i cavalieri di giustizia e professi dell'ordine di Malta, non portano la loro corona gentilizia, ma le insegne speciali della loro dignità e qualità.

40. — Le donne maritate usano la corona corrispondente al grado del loro consorte. Le donne nubili, a meno di concessioni speciali, portano la sola corona del loro titolo personale.

41. — Gli enti morali possono fregiare la loro arma od insegna con quelle corone speciali delle quali si proverà la concessione od il possesso legale.

42. — La Corona della provincia (a meno di concessione speciale) è formata da un cerchio d'oro, gemmato colle cordonature lisce ai margini racchiudente due rami, uno di alloro ed uno di quercia al naturale uscenti dalla Corona, decussati e ricadenti all'infuori.

43. — La corona di città (a meno di concessione speciale) è turrata, formata da un cerchio d'oro, aperto da otto pusterle (cinque visibili) con due cordonate a muro sui margini, sostenente otto torri (cinque visibili) riunite da cortine di muro, il tutto d'oro e murato di nero.

44. — La corona di comune (a meno di speciale concessione) è formata da un cerchio aperto da quattro pusterle (tre visibili) con due cordonate a muro sui margini, sostenente una cinta, aperta da sedici porte (nove visibili) ciascuna sormontata da una merlatura a coda di rondine ed il tutto di argento e murato di nero.

#### *Svolazzi.*

45. — Gli elmi si adornano coi loro veli frastagliati a svolazzi, tratti sul cucuzzolo da un cercine cordonato in banda.

46. — Il cercine e gli svolazzi sono divisati cogli smalti dello scudo d'arme a meno di speciali concessioni o di casi storici d'inchiesta.

47. — Nelle concessioni si descrivono gli smalti degli svolazzi escludendo le smaltature all'antica fatte con figure o pezze dello scudo.

#### *Cimieri.*

48. — Il cimiero si colloca sul cucuzzolo dell'elmo. Per le famiglie titolate esce dalla piccola corona di famiglia.

49. — In massima non si concedono cimieri se non a famiglie nobili e titolate e si escludono per gli stemmi che non portano l'uso di elmo.

50. — Nelle concessioni i cimieri non si collocheranno fra un volo, fra trombe, proboscidi od altre insegne di torneo.

51. — Non si fanno concessioni di cimieri multipli; questi possono solamente essere oggetti di riconoscimento.

*Manti.*

52. — Il padiglione ed il manto per gli stemmi della Famiglia Reale e dello Stato sono regolati dai relativi regî decreti 1<sup>o</sup> gennaio e 27 novembre 1890.

53. — Il manto, come distintivo ereditario, è annesso ai titoli di principe e di duca.

54. — All'infuori di questi titolati non si fanno concessioni speciali di manti e neppure di mantelletti d'armi divisati con le figure o segni dello scudo.

55. — Il manto per i principi ed i duchi è di velluto porpora e pannato di ermellino senza galloni, ricami, bordature e frange.

Si colloca movente o dall'elmo o dalla corona, accollato allo scudo, annodato ai lati, in alto con cordoni d'oro.

*Altri ornamenti.*

56. — I motti si scrivono sopra liste bifide e svolazzanti smaltate come nel campo dello scudo e scritte con lettere maiuscole romane. Di regola si collocano sotto la punta dello scudo.

57. — Si rispettano le tradizioni storiche per i motti scritti con caratteri speciali e per i gridi d'armi.

58. — Nelle concessioni i motti saranno od italiani o latini, nè scritti con lettere arcaiche.

59. — Non si fanno concessioni di gridi d'armi, di pennoni, di bandiere gentilizie, di coccarde e di livree.

60. — Si possono fare concessioni ad enti morali di bandiere, bracciali ed altre insegne.

61. — I sostegni od i tenenti si possono riconoscere o concedere.

*Insegne femminili.*

62. — Le donne nubili possono portare l'arma della famiglia sopra un carello o tessera romboidale od ovata cimata dalla corona del loro titolo personale e circondata da una cordigliera d'argento sciolta o da una ghirlanda di rose.

63. — Le donne maritate portano le insegne gentilizie di nascita accolte ed a sinistra di quelle del marito colla corona che gli appartiene.

Possono fregiare gli scudi colla cordigliera d'argento annodata o con due rami di olivo decussati sotto la punta degli scudi e divergenti.

64. — Le donne vedove portano le insegne gentilizie come le donne maritate, ma colla cordigliera sciolta, oppure con due rami di palma decussati sotto la punta dello scudo.

65. — Le insegne femminili di massima non sono fregiate da elmi, cimieri, sostegni e tenenti. Possono usare i motti.

66. — Per le armi femminili di cittadinanza si ometteranno tutti gli ornamenti esteriori fuorchè i motti.

*Distinzioni di dignità.*

67. — I cavalieri dell'Ordine supremo della SS. Annunziata possono accollare al loro scudo il manto dell'Ordine che è di velluto amaranto sparso di rose e di fiamme d'oro con galloni d'oro caricati di nodi e di rose di Savoia e colla fodera di teletta d'argento.

68. — Gli ecclesiastici possono usare le insegne tradizionali della loro dignità.

69. — I magistrati aventi il grado di primo presidente possono accollare lo scudo colle mazze e colla toga della loro dignità e cimarlo col rispettivo tocco.

70. — Gli ufficiali generali di terra possono accollare al loro scudo le bandiere nazionali decussandole in numero di sei se tenenti generali comandanti di corpi d'armata, di quattro se tenenti generali, di due se maggiori generali.

71. — Gli ufficiali generali di mare possono accollare il loro scudo a un'ancora se contrammiragli, a due àncore decussate se vice ammiragli.

72. — I decorati di Ordini equestri possono fregiare il loro scudo colle insegne delle loro decorazioni.

73. — I cavalieri di gran croce decorati del gran cordone dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro continueranno a cingere lo scudo colla gran fascia verde annodata da più cifre reali coronate d'oro.

Terminiamo questo paragrafo ricordando due sentenze, sebbene non recenti, che si riferiscono però appunto alla materia qui trattata. Con l'una di esse la Corte d'appello di Roma, in data 4 agosto 1887, Cappellari contro Ordine di Malta, ritenne che il Re, cui spetta di conferire i titoli, non è tenuto a richiedere necessariamente il preavviso della Consulta araldica: negandosi con ciò non solo il disposto preciso dell'articolo 11 del decreto del 1887 testè riportato, ma anche il principio che i provvedimenti del Re sono limitati anche dalle norme ch'esso stesso abbia emanate. Con l'altra sentenza, la Cassazione di Torino, in data 7 giugno 1882, su ricorso Bertone, dichiarava giustamente, che l'omessa iscrizione nei registri nobiliari non impedisce di rivendicare un titolo davanti l'autorità giudiziaria, perciocchè nè un *parere* della Consulta araldica, nè un *decreto* dell'Esecutivo può avere efficacia di un *diritto* garantito al cittadino dallo Statuto e dalle leggi.

\* **848.** — Come si è veduto negli articoli del regolamento 8 gennaio 1888 riferiti nel precedente paragrafo, i provvedimenti in materia di titoli e stemmi nobiliari sono emanati dal Re in forma di decreto a controfirma del Ministro dell'Interno, il quale perciò ne rimane responsabile a tutti gli effetti, anche quando trattisi di motu-proprio (§ 716). Il regio decreto 7 aprile 1889, n. 6093, aveva sostituito in queste attribuzioni, al Ministro dell'Interno, il presidente del Consiglio dei Ministri, ma il regio decreto 19 febbraio 1891, n. 69, ritornò al precedente stato di cose.

Alla persona a cui favore è emesso il provvedimento sovrano, suole esserne spedito, anzichè la copia del regio decreto, un diploma, che per serbare solennità in materia tutta formale e cerimoniosa, è trascritto in pergamena, e redatto nella forma tradizionale delle lettere patenti. A titolo di curiosità, riportiamo il testo delle Lettere Patenti di concessione:

*(Il nome del Re, ecc.).*

Ci piacque con Nostro Decreto..... concedere a..... il titolo trasmissibile di..... Ed essendo stato il detto Nostro decreto registrato, come avevamo ordinato, alla Corte dei conti e trascritto nei registri della Consulta araldica e dell'Archivio di Stato in Roma, Vogliamo ora spedire solenne documento dell'accordata grazia al concessionario. Perciò, in virtù della Nostra Autorità Reale e Costituzionale, dichiariamo spettare a..... il titolo di..... trasmissibile ai discendenti legittimi e naturali.....

Dichiariamo, inoltre, dovere esso e la famiglia essere iscritti di conformità nel Libro d'oro della nobiltà italiana e avere il diritto di fare uso dello stemma gentilizio miniato nel foglio qui annesso, che è.....

Lo scudo sarà, pel titolare e pei suoi discendenti, successori nel titolo, ..... sormontato da elmo e corona da..... ed ornato di cercine e di svolazzi.....

Quanto agli altri discendenti, esso scudo sarà, se maschi, sormontato da elmo e corona da nobile ed ornato di cercine e svolazzi come sopra; e, se femmine, omessi tutti gli altri ornamenti, sarà sormontato dalla sola corona da nobile, e posto tra due rami di palma al naturale, divergenti e decussati sotto la punta dello scudo stesso. Comandiamo poi alle Nostre Corti di Giustizia, ai Nostri Tribunali ed a tutte le Potestà civili e militari, di riconoscere e di mantenere a..... i diritti specificati in queste

Nostre Lettere Patenti le quali saranno sigillate col Nostro Sigillo Reale, firmate da Noi e dal Nostro Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno, e vedute alla Consulta araldica.

Date a.... addi..... del mese di..... dell'anno 190.... del Nostro Regno.

Firmato:.....

Controfirmato:.....

Viste e trascritte nei registri della Consulta araldica oggi...

Il Cancelliere  
della Consulta araldica:  
Firmato:.....

Visto  
Il Commissario del Re  
Firmato:.....

\* § 849. — Circa le sanzioni penali contro le usurpazioni dei titoli nobiliari, non abbiamo che a ricordare quanto dispone l'articolo 186 del vigente Codice penale, integralmente riportato al § 832, parlando delle sanzioni penali atte a garantire l'integrità delle onorificenze.

Qui aggiungeremo solo che il dubbio intorno alla garanzia a favore dei titoli nobiliari è ancora meno possibile che nel caso delle onorificenze, in quanto che si sa come queste ultime (se non proprio gli *ordini cavallereschi*) vengono talora concesse, ad esempio, da Società private le quali — dietro lo sborso di determinate somme — mandano a Tizio od a Caio diplomi e medaglie riferentesi ad un determinato commercio e ad ipotetiche benemerenze; prova lampante — se mai ve ne fosse bisogno — che il numero dei loschi speculatori da una parte, e dei vanitosi o tur-lupinati dall'altra non ha limiti.

Tuttavia bisogna osservare che la disposizione surriferita ha relazione coi « delitti contro la *pubblica amministrazione* »; e come essa non garantisce con sanzioni penali l'integrità delle onorificenze concesse dalle persone o Società private sopradette, così, garantisce solamente l'integrità dei titoli nobiliari la cui collazione o il cui riconoscimento è costituzionalmente riconosciuto soltanto al Re,

e non anche, per esempio quei titoli nobiliari cui nessuna legge nostrana o straniera riconosce in modo esplicito essere conferibili *ora* dal Sommo Pontefice, sebbene, come dicemmo, (§ 831 nota, 841 nota) simile onorifica prerogativa gli sia rimasta in fatto, quale sopravvivenza dell'antica sovranità temporale.

Il che non toglie che contro le usurpazioni di quest'ultimi titoli, come a più forte ragione per quelli concessi dal nostro Sovrano, od anche da Sovrani esteri e debitamente riconosciuti ai sensi dell'articolo 80 dello Statuto, non si possa esperire anche l'azione civile.

Cf. in proposito anche il § 852.

**Art. 80.**

**Niuno può ricevere decorazioni, titoli o pensioni da una Potenza estera, senza l'autorizzazione del Re.**

## SOMMARIO:

**\* I titoli e le pensioni concesse dai Governi stranieri.**

- \* § 850. Fondamento dottrinale e storico di questa disposizione. —  
 \* § 851. Come viene concessa l'autorizzazione reale in ordine alle onorificenze estere. — \* § 852. Sanzioni destinate ad assicurare il rispetto alle norme suindicate.

**\* I titoli e le pensioni concesse dai Governi stranieri.**

\* § 850. — Duplice è il fondamento di questa disposizione, cioè dottrinale e storica. In primo luogo, essendo il Re l'unica fonte degli onori (§ 831), nessuna distinzione onorifica può scendere sul cittadino se non per concessione od almeno autorizzazione regia. In secondo luogo, è necessario che l'autorità pubblica abbia i mezzi di impedire che nei propri cittadini o sudditi vengano remunerati servizi eventualmente pregiudizievole agli interessi della patria. La storia infatti rammenta molti esempî di uomini venali, che pur rivestendo alte cariche non seppero trovare nè nel patriottismo nè nella dignità del proprio ufficio, l'energia di respingere le lusinghe straniere anche a costo di tradire il pubblico interesse: e ne sono esempî incredibili quei governanti dell'Inghilterra i quali si erano messi ai segreti stipendi di Luigi XIV, e quei governanti di molti Cantoni svizzeri i quali nel corso del XVII secolo non dubitarono di pattuire laute pensioni con la Francia per servire all'altrui politica.

Egli è per queste due considerazioni, che i Principi furono ordinariamente assai gelosi delle pensioni, delle onorificenze, dei titoli concessi ai proprî sudditi dai Governi stranieri. Narrasi che la regina Elisabetta d'Inghilterra fece imprigionare un Lord per una di tali infrazioni, dicendo che non le piaceva vedere i proprî cani portare altro collare che il suo; e più tardi è fama che Giorgio III adoperasse analogo linguaggio, allorchè, variando di poco il dispregiativo paragone, diceva essere suo desiderio che i suoi montoni non fossero marcati se non con la sua cifra. Un editto del 1598 di Carlo Emanuele I di Savoia, proibiva per le stesse ragioni che i suoi sudditi accettassero cariche e stipendî da Principi forestieri, perciocchè li voleva « tutti soldati, ma per difendere la patria ». E la Costituzione francese del 1791, mentre confermava l'abolizione dei titoli di nobiltà e degli ordini cavallereschi, dichiarava perdersi la qualità di cittadino francese « per l'affiliazione a qualsiasi Ordine cavalleresco straniero, o a qualsiasi corporazione straniera che presumesse prove di nobiltà o distinzioni di nascita, ovvero esigesse voti religiosi ».

Di qui l'articolo 80, che ora brevemente commentiamo. Nè nelle Costituzioni francesi del 1814 e del 1830, nè in quella belga è traccia d'una disposizione simile; ma l'origine se ne può trovare senza uscire dagli Stati Sardi nell'editto di Carlo Emanuele, testè ricordato. I verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) ne danno notizia alla seduta del 24 febbraio con le seguenti parole:

Le même ministre (*Borelli, relatore*) propose en outre de défendre de porter les Ordres étrangers sans la permission du Roi. Ensuite des observations qui ont été faites de part et d'autre, Sa Majesté a approuvé la proposition.

\* **851.** — Per ciò che riflette le onorificenze estere, la autorizzazione reale è concessuta su proposta del Ministro per gli affari esteri siccome colui che per mezzo delle ambasciate e dei consolati è meglio in grado di conoscere i motivi della concessione, e per l'ufficio suo è più adatto a valutare le conseguenze di un eventuale rifiuto. Per ciò

che concerne i titoli nobiliari esteri, l'autorizzazione regia si chiama *conferma* (§ 846) ed è concessuta su proposta del Ministro dell'Interno, dal quale dipende tutto il servizio araldico. Questa conferma prende la forma di Lettere Patenti, non precedute però da decreto reale; esse pertanto incominciano con le parole:

*(Il nome del Re, ecc.).*

Ci vennero presentate le istanze di..... dirette ad ottenere la Nostra Sovrana autorizzazione per assumere e trasmettere il titolo di.....

Ed avendo riconosciuto, in seguito alle conclusioni del Nostro commissario presso la Consulta araldica, ed al parere della..... araldica, che tali istanze sono pienamente iondate, concediamo il Nostro Reale Assenso al chiedente per l'uso e la trasmissibilità del detto titolo. Perciò, in virtù della Nostra Autorità Reale e Costituzionale, dichiarano spettare a..... nato a.... il titolo di..... trasmessibile..... Dichiariamo, inoltre, dovere il medesimo e la sua famiglia essere iscritti nel Libro d'oro della nobiltà italiana, e avere il diritto di fare uso dello stemma gentilizio miniato nel foglio qui annesso, che è.....

Lo scudo, pel titolare e pei suoi discendenti successori nel titolo di... sarà sormontato da elmo e corona da.... e ornato di cercine e di svolazzi.....

Quanto agli altri discendenti, esso sarà, se maschi, sormontato da elmo e corona da nobile e ornato di cercine e svolazzi come sopra; e, se femmine, omessi l'elmo e gli svolazzi, sarà sormontato dalla sola corona da nobile, e posto tra due rami di palma al naturale, divergenti e decussati sotto la punta dello scudo stesso. Ordiniamo, pertanto, alla Nostra Consulta araldica di registrare queste Nostre Lettere Patenti, le quali saranno sigillate col Nostro Sigillo Reale, firmate da Noi e dal Nostro Ministro segretario di Stato per gli affari dell'Interno, presidente del Consiglio dei Ministri, e farle eseguire nel miglior modo possibile.

Date a.... addi.... del mese di.... dell'anno millenovecento.....  
....del Nostro Regno.

Firmato.....

Controfirmato.....

Viste e trascritte nei registri della Consulta araldica oggi....

Il cancelliere  
della Consulta araldica  
Firmato....

Visto  
Il commissario del Re  
Firmato....

Così le une come le altre delle suddette autorizzazioni e conferme, sono vincolate al pagamento d'una tassa, che presentemente si trova determinata nella legge 19 luglio 1880, n. 5536, allegato *F*, sulle concessioni governative.

\* § 852. — Quanto alle sanzioni destinate ad assicurare il rispetto delle norme di cui ora trattiamo, esse sono di due specie. Le prime intendono ad assicurare il pagamento della tassa ora indicata, e si contengono nell'articolo 2 della legge sulle concessioni governative 19 luglio 1880, n. 5536, allegato 7:

L'esercizio di atti o diritti contemplati dalla presente e dalla legge 13 settembre 1874, senza il pagamento delle tasse relative, sarà punito con una multa eguale al doppio della tassa e non mai minore di lire 20: salvo le disposizioni speciali stabilite nella tabella; e senza pregiudizio delle penali portate dal Codice penale in caso di reato in esso contemplato.

Le altre sanzioni si trovano nell'articolo 116 del Codice penale comune:

Il cittadino che accetta onorificenze, pensioni od altra utilità da uno Stato *in guerra con lo Stato italiano*, è punito con la multa da lire 100 a 3000.

E analogamente dispongono il Codice penale per l'esercito e quello per la R. marina.

Al che giova pure connettere l'articolo 20 del regolamento 8 gennaio 1888 per la Consulta araldica (§ 847), ove, nel definire la conferma dei titoli nobiliari, si dice ch'essa è l'atto col quale viene autorizzato l'uso di un titolo o stemma concesso da Potenza estera ed *amica*.

Ma tolto il caso di accettazione da uno Stato in guerra col nostro, nessuna sanzione esiste nelle leggi del Regno a coprire il divieto generale che si contiene nell'articolo 80 dello Statuto. Infatti, l'unico articolo del Codice penale che sembra, a prima vista, riferirsi a tal divieto generico, ossia l'articolo 186, (riportato al § 832 e richiamato al § 849) che punisce « chiunque *si arroga* gradi accademici, onorificenze, titoli, dignità o cariche pubbliche » mal potrebbe, in realtà estendere all'accettazione di titoli ed onorificenze

estere senza l'autorizzazione regia, per il motivo che non è *arrogarsi* un titolo o una decorazione, il fregiarsene per legale concessione dell'autorità che poteva concederla e l'ha infatti concessa, comechè sia mancato il consenso del capo del proprio Stato.

Concludiamo pertanto, che questo articolo dello Statuto non ha vigore ed efficacia se non nella parte in cui è coperta da sanzioni, ossia limitatamente all'accettazione di titoli ed onorificenze da una potenza *in guerra* con l'Italia, ed al porto di titoli ed onorificenze estere senza il pagamento delle *tasse* prescritte. Cfr. in proposito anche il § 849.

**Art. 81.****Ogni legge contraria allo Statuto è abrogata.**

## SOMMARIO:

**\* Abrogazione delle leggi incompatibili colle disposizioni statutarie.**

\* § 853. Inutilità giuridica di quest' articolo. — \* § 854. Problemi che già sorsero e potrebbero risorgere in materia.

**\* Abrogazione delle leggi incompatibili  
colle disposizioni statutarie.**

\* § **853.** — « Le leggi » — dice l' articolo 5 delle disposizioni premesse al nostro Codice civile — « non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni con le precedenti, o perchè la nuova legge regola l' intera materia già regolata dalla legge anteriore ». È questa una verità, più che un principio di diritto. Invero, il legislatore in tanto addiviene alla emanazione di una legge nuova, in quanto vuol regolare diversamente un determinato rapporto giuridico; e per conseguenza l' emanazione d' una norma nuova importa per se stessa, per logica necessità, la cessazione della norma anteriore. Una volontà che si determinasse contemporaneamente in due modi diversi sul medesimo oggetto, sarebbe contraddittoria. Ma la nuova volontà può consistere o nella pura e semplice negazione della norma preesistente senza nulla sostituirvi, e in questo caso il legislatore non fa che dichiarare con formula esplicita l' abrogazione della legge anteriore; ovvero può consistere nella determinazione di un diritto nuovo in tutto o in parte, e in questo caso è implicita nella nuova

legge l'abrogazione totale o parziale delle norme che sino a quel momento avevano regolata quella stessa materia. Una clausola esplicita d'abrogazione delle leggi anteriori nel primo caso è una vera e propria norma nuova di diritto, una vera e propria legge materiale; nel secondo caso invece sarebbe un inutile pleonasma legislativo, in quanto nulla essa aggiunge alla forza ch'è naturalmente implicita nelle disposizioni nuove.

Promulgandosi lo Statuto, era naturale che cessassero di aver vigore tutti gli ordinamenti e le leggi non più compatibili col nuovo ordine di cose, e indipendentemente da qualsiasi dichiarazione apposita del legislatore. Questo articolo 81 era perciò affatto superfluo; l'abrogazione del diritto preesistente contenevasi già implicita in ciascuno degli 80 articoli che precedono. Non la necessità giuridica, ma l'abitudine la dettò; e forse anche il desiderio che il costituente piemontese nella sua immacolata lealtà sentiva di confermare solennemente, ancora una volta, l'abbandono dell'antico sistema assoluto. Ad ogni modo, nessuna traccia, benchè minima, si rinviene di questi articoli nei verbali del Consiglio di Conferenza (§ 7).

\* § 854. — Pertanto, di tutte le leggi vigenti nello Stato Sardo all'epoca della promulgazione dello Statuto, e quindi anche di tutte le leggi vigenti nelle altre province italiane al momento dell'estensione progressiva dello Statuto stesso in conseguenza delle annessioni, (§§ 14 a 17) rimanevano immediatamente abrogate quelle incompatibili coi nuovi ordini politici; ma continuavano invece tutte le altre ad avere piena efficacia, perciocchè sarebbe un assurdo il credere che tutto quanto l'ordine giuridico dovesse cadere nel nulla ad ogni mutamento di regime politico. Di qui l'indagine, che spesse volte si presenta ancor oggi al Potere Giudiziario, sulla validità o meno di disposizioni emanate sotto gli antecedenti Governi: e per risolverla è necessario attenersi al seguente criterio.

Dato che la disposizione di cui trattasi possenga i requisiti *formali* che si richiedevano all'esistenza e vali-

dità sua secondo il diritto pubblico del tempo, la sua validità sostanziale ai dì nostri vuol essere sempre presunta — a meno che non sia sopravvenuta, o una disposizione *esplicita* d'abrogazione, ovvero una *evidente* inconciliabilità con disposizioni posteriormente emanate.

Insomma, nemmeno per gli atti dei cessati regimi è da presumere l'abrogazione; ma essa deve provarsi volta per volta, e l'onere della prova incombe, come sempre, alla parte che vi abbia interesse. Citiamo a questo proposito alcune sentenze. La Cassazione di Torino, a pochi mesi di distanza dall'emanazione dello Statuto, ritenne, addì 25 settembre 1848 sul ricorso Moriondo, che dovessero reputarsi abrogate solo le leggi di evidente contrarietà e inconciliabilità con le norme statutarie e avuto riguardo alle conseguenze immediate di quest'ultime: senonchè, sforzando la portata di questo principio, sentenziò ancor vigente una legge che permetteva detenzioni arbitrarie estensibili sino a 5 anni! — La Camera dei conti, il 27 marzo 1852, sul ricorso Giaccone dichiarò abrogate le leggi « che si trovassero veramente in contraddizione col testo dello Statuto, ma non egualmente quelle che, scostandosi soltanto più o meno nel loro spirito dai principii con esso proclamati, non sono inconciliabili col medesimo nella loro esecuzione ed abbisognano di qualche riforma per essere poste in perfetta armonia coi predetti principii ». In tempi a noi più prossimi, la Cassazione di Firenze, con sentenza 8 aprile 1875, sul ricorso Antonelli ritenne, e giustamente, essere venuta meno, con la pubblicazione dello Statuto, l'esenzione dei terreni dall'imposta comunale, che alcune precedenti leggi accordarono. Ma poi con l'altra sentenza 15 giugno dello stesso anno, sul ricorso Orvieto, ritenne ancora esistenti, perchè non contrarie ai principii fondamentali dello Statuto, le tasse speciali che antiche leggi imponevano a determinate classi di cittadini, ancorchè non in corrispettivo di pubblici servizi.

**Art. 82.**

Il presente Statuto avrà il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere, la quale avrà luogo appena compiute le elezioni. Fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio d'urgenza con sovrane disposizioni secondo i modi e le forme sin qui seguite, omesse tuttavia le interinazioni e registrazioni dei magistrati, che sono fin d'ora abolite.

## SOMMARIO:

**\* Temporanea riserva di pieni poteri.**

\* § 855. Epoca dell'entrata in vigore dello Statuto. — \* § 856. Poteri del Re fino a quell'epoca. — \* § 857. Come nacque l'articolo 82. — \* § 858. L'articolo 82 e le annessioni.

**\* Temporanea riserva di pieni poteri.**

\* § 855. — Qui incomincia l'ultimo Titolo dello Statuto, contenente le « disposizioni transitorie » intese a regolare secondo il dritto il passaggio dall'antico al nuovo ordine di cose.

Molte delle disposizioni dello Statuto potevano certamente entrare in vigore senza indugio, o perchè riaffermavano regole giuridiche già esistenti, o perchè introducevano norme nuove ma compiute in se stesse ed eseguibili senz'altro. Tali quelle degli articoli 1, 4, 8, 11, 14, 16, 18, 20, 31, 65, 68, 71, 72, 77, 78, 79, 80. Ma evidentemente ciò non era del pari possibile per le altre, e per quelle appunto che introducevano il regime costituzionale rappresentativo e perciò costituivano la parte essenziale dello Statuto medesimo. Invero, tutto ciò che si riferisce all'or-

dinamento di un Potere Legislativo autonomo, ai rapporti di esso con l'Esecutivo e col Giudiziario, ed ai rapporti rispettivi della legge e del decreto coi cittadini, presumeva la istituzione delle due Camere: e questa istituzione a sua volta non poteva aver luogo senza prima elaborare una legge elettorale, e convocar gli elettori, e far loro compiere l'elezione dei deputati, e parallelamente addivenire alla nomina del primo nucleo di senatori, e insieme convocare senatori e deputati affinchè si costituissero e il Parlamento incominciasse a funzionare. Era quindi evidente che lo Statuto non avrebbe potuto avere « il pieno suo effetto » se non dal giorno della prima riunione delle Camere: e ciò appunto si chiarì col primo periodo dell'articolo che ora commentiamo.

Giova in proposito ricordare, che diverso era stato il primitivo concetto del Re e dei suoi consiglieri. Leggiamo infatti nel verbale della seduta 7 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 8):

Cette discussion terminée, Sa Majesté invite le Conseil à emettre son avis, premièrement sur l'époque à laquelle ces institutions doivent être mises en vigueur; en second lieu sur la question de savoir s'il serait convenable de consulter à ce propos le Conseil d'Etat qui doit se réunir au mois de mars prochain.

E risoluto negativamente il secondo punto (attesa l'urgenza dei provvedimenti da prendere e l'opportunità di farli apparire come atto spontaneo del Principe), si legge in ordine all'altra:

Quant à la première question — après avoir considéré d'un côté qu'il convenait d'annoncer une époque *déterminée*, afin d'éviter les désordres qui pourraient résulter de l'incertitude du public à cet égard — de l'autre la nécessité de laisser *une certaine latitude* pour avoir le temps de bien mûrir les lois qui doivent se rattacher à ce nouvel ordre de choses en mettant un frein, en attendant, à l'impatience du public pour la Proclamation -- il a été convenu d'annoncer que la promulgation de cette loi (*lo Statuto*) aurait lieu de manière à ce que sa mise en exécution pût suivre celle de la nouvelle loi communale.

Conseguentemente nel Proclama pubblicato il dì consecutivo, 8 febbraio (§ 9), si lessero queste parole:

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*.

Dappoichè l'Editto 27 novembre 1847 il quale introduceva notevoli riforme nell'amministrazione delle provincie e in specie dei Comuni, col suo articolo 265 dichiarava ch'esso sarebbe stato messo in vigore « nel corso del 1848 »: e quindi la prima idea del Costituente piemontese fu di subordinare l'entrata in vigore dello Statuto a quella della nuova legge amministrativa, che del regime libero avrebbe dovuto essere la base e il presupposto. Ma, incalzando le necessità politiche fra l'8 febbraio e i primi di marzo, questa primitiva idea finì con l'essere messa in disparte, e con più giusto criterio l'entrata in vigore dello Statuto, mercè l'articolo 82, venne resa indipendente da quella del nuovo regime amministrativo, e collegata solo alla necessità di inaugurare innanzi tutto le Camere. Queste ultime, come diremo nel § 863, incominciarono a riunirsi nel dì 8 maggio consecutivo.

\* § 856. — Senonchè da questo rinvio della piena entrata in vigore dello Statuto ad un'epoca la quale non avrebbe potuto essere che alquanto discosta (e lo fu di due mesi), nasceva un quesito di qualche importanza: ossia come provvedere, nel corso dell'intervallo, alle necessità ed esigenze del pubblico servizio?

Per fermo, era cosa ben naturale ed intuitiva che fino al giorno in cui, mancando l'organo legislativo, fosse mancata anche la legge e quindi la possibilità materiale di contraporre *legge* e *decreto*, la somma delle potestà di emanare *norme* rimanesse integra e piena nell'Esecutivo, poichè esso solo esisteva, esso solo rivestiva la sovrana potestà di comando giuridico. Non era quindi necessario di mettersi quel quesito, e meno ancora di deciderlo esplicitamente in quel solo ed unico modo in cui esso poteva risolversi: tuttavia il costituente piemontese, per quel sentimento di incomparabile lealtà e di squisito scrupolo costituzionale che informò ogni suo atto, stimò di non

poter tacere, e nella seconda parte dell'articolo 82 avverti che « fino a quel punto » si sarebbe provveduto « al pubblico servizio d'urgenza » con « Sovrane Disposizioni » ossia per mezzo di decreti reali. Felice e benedetto pleonasma, il quale giova oggi a noi, tardi nepoti, per dedurne l'interpretazione autentica dell'articolo 6 dello Statuto medesimo. Il costituente piemontese, cioè, non ignorava la possibilità che un decreto sospenda o alteri una legge (e chi avrebbe potuto ignorarlo, dopo il monito che venne dalla Francia con la rivoluzione di luglio?): ma esso era tanto e sì profondamente alieno dal giustificare in verun caso il decreto-legge, che dopo averlo divietato nell'articolo 6, lo consentiva nell'articolo 82 limitatamente alle urgenti necessità del pubblico servizio e solo pel tempo anteriore alla prima inaugurazione del Parlamento. Lo stesso suo scrupolo nel farne riserva per un periodo transitorio in cui, ad ogni modo, non avrebbesi potuto fare altrimenti, ribadisce adunque all'evidenza l'estensione e il valore *assoluto* del divieto fondamentale che si legge nell'articolo 6 (§§ 130 ss.).

Nel fare però questa riserva transitoria, il costituente piemontese aggiunge una norma permanente: ossia l'abolizione immediata e definitiva delle interinazioni o registrazioni, alle quali, secondo il diritto pubblico piemontese, erano stati fin allora soggetti gli atti emanati dal Re. L'istituzione veniva dalla Francia, dove anteriormente alla grande rivoluzione gli editti regi erano soggetti a registrazione dei « Parlamenti » cioè delle più Alte Corti Giudiziarie del Regno. E analogamente in Piemonte fin dalla metà del secolo XVIII gli editti e le lettere patenti del Re non potevano entrare in vigore, se prima non fossero state interinate ossia registrate dal Potere Giudiziario. Questo sistema vigeva ancora al 4 marzo 1848, perciocchè il Codice civile promulgato dal Re Carlo Alberto nel 1837, in un « Titolo Preliminare » che ricorda intimamente il carattere delle « disposizioni » premesse al vigente nostro Codice civile, disponeva nei seguenti termini:

Art. 4. — .....Le leggi si fanno per editti o per lettere patenti, previo il parere del Consiglio di Stato.

Art. 5. — Gli editti e le lettere patenti sono firmati dal Re, controsegnati da quel capo di Dicastero che li sottopone alla firma reale, e muniti dal Gran sigillo dallo Stato e dal *visto* di due capi di Dicastero e del controllore generale, siccome è prescritto negli appositi regolamenti.

Art. 6. — Il Gran cancelliere (o chi ne fa le veci) e gli altri capi di Dicastero ed il controllore generale, prima di apporre rispettivamente il gran sigillo ed il *visto* agli editti ed alle lettere patenti, li esaminano, ed incontrandosi qualche difficoltà la rassegnano al Re.

Art. 7. — Gli editti e le lettere patenti saranno, prima della pubblicazione, *interinati o registrati* dai Senati e dalla Regia Camera dei conti, secondo la natura delle provvisioni che contengono, e come verrà loro prescritto; ed ove i detti *Magistrati* vi scorgano alcuna cosa che loro paia meno conforme al regio servizio, al pubblico bene od alle regole di giustizia, ne sosponderanno l'interinazione o la registrazione, e faranno al Re le opportune rappresentanze.

I Senati a cui accenna il riferito articolo, erano le Corti di appello, che nel giorno 4 marzo 1848 presero il nome di Magistrato d'appello: essi, e così pure la Camera dei conti, al ricevere di ciascun editto o delle singole lettere patenti, le esaminavano dopo avere sentito nelle sue conclusioni l'avvocato o il procuratore generale di Sua Maestà, e dichiaravano poscia di interinarle, mandadole registrarsi nei rispettivi registri loro. Quindi ogni editto o lettera patente era pubblicato nella Raccolta Ufficiale facendovi seguire l'intiero atto d'interinazione dei vari Senati e della Regia Camera dei conti.

Queste formalità, le quali esistevano durante la monarchia assoluta, dovevano evidentemente sparire con la promulgazione dello Statuto, allorchè il Potere Giudiziario rientrava nella sfera che gli è propria, e non avrebbe più potuto continuare ad esercitare uffici di controllo *preventivo* e *politico* i quali sarebbero appartenuti, quindi innanzi, a ben diversi organismi. Perciò lo Statuto le aboliva: e dal momento che nell'articolo 84 dichiarava le responsabilità dei Ministri anche pel periodo transitorio fra il 4 marzo e la prima inaugurazione delle Camere, le abolì anche pel periodo medesimo. Quindi lo stesso Statuto incominciò con l'essere promulgato e pubblicato senza interinazione.

Finiremo col notare, per amore di esattezza, che a somiglianza di quanto vedemmo nell'articolo 70, anche

in quest'articolo 82 il testo francese dello Statuto (§ 10) porta la parola *Cours* invece di *Magistrati*, indicando questa infatti non i giudici, ma le esistenti Corti di Giustizia le quali « Magistrati » si chiamavano in Piemonte.

\* § 857. — Rimane dopo ciò a riferire queste istruttive pagine dei verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8), che ci mostrano come nacque e come si maturò la seconda parte di quest'articolo. Il primo accenno si rinviene nella seduta del 7 febbraio, mentre erano in discussione i singoli articoli del Proclama che fu poi pubblicato nel giorno seguente:

Au sujet de l'article portant qu' « aucun impôt ne pourra être établi ni perçu s'il n'a été consenti par la Chambre et sanctionné par le Roi », le Ministre des finances (Revel) demande si, avant la mise *en vigueur* de la Constitution, le Gouvernement ne sera plus en droit d'établir des impôts. Il fait mention à ce propos du projet dont il s'occupe depuis longtemps, concernant la diminution du prix du sel et de l'établissement de nouvelles impositions pour dédommager en partie les finances de la perte qu'elles auraient à souffrir pour cette diminution de revenus.

L'on a fait observer que jusqu'à ce que la Constitution ne soit *promulguée*, le Roi continue à exercer tous ses droits (*ciò il progetto avrebbe potuto eseguirsi per decreto reale nell'intervallo fra l'8 febbraio e il 4 marzo*).

Le comte Gallina observe qu'en attendant la publication de la Constitution *et sa mise en activité*, le Gouvernement du Roi retient tous ses pouvoirs et sa marche libre. Que c'est là un principe de droit et d'ordre; et que dans la position du pays et de l'administration, il serait immensément préjudiciable et même impossible de rester dans l'inactivité. Premièrement, parce que les besoins du Gouvernement sont incontestables et que les circonstances sont urgentes; en second lieu, parce que le système financier est incomplet et n'est pas adapté aux formes du gouvernement représentatif qu'il s'agit d'adopter : que, par conséquent, il est de toute nécessité d'établir des nouveaux impôts pour subvenir aux besoins des finances; et qu'en outre il faut établir par voie de contributions la base du cens pour le commerce et l'industrie, afin de régler les opérations électorales. Il dit ensuite, que toutes les réformes déjà faites et les plus grandes qu'on va adopter, sont toutes morales et politiques et parfaitement étrangères au peuple, qui ne peut y prendre aucune part. Que, cependant, au moment où Sa Majesté se dispose à faire tant de concessions aux hautes classes et aux classes moyennes, il serait convenable et même prudent de renforcer les liens qui unissent le Peuple au Roi, au moyen d'un grand bienfait que le Roi voulait accorder depuis longtemps à son peuple et pour lequel les circonstances actuelles seraient fort appropriées : c'est la concession de la diminution du prix du sel, dont on a déjà parlé, et qu' il propose de publier dans le corps

même de la Proclamation du Roi touchant les reformes du Gouvernement. ....

Il a été arrêté, d'après les ordres du Roi, que l'on ajouterait un article dans la Déclaration pour annoncer la réduction du prix du sel, et que l'on laisserait entendre en même temps que les finances pourvoiraient à l'établissement de quelques nouvelles impositions sur les classes plus aisées, afin d'obtenir une compensation à ce défaut de revenue.

Il dubbio sui poteri costituzionali del Re nell'intervallo tra l'emanazione e l'entrata in vigore del nuovo ordine di cose, nacque adunque per una questione finanziaria; la diminuzione dell'imposta sul sale e la conseguente necessità di aggravare altre imposte — per l'acuto pensiero politico (il quale devesi al conte Gallina) di chiamare anche il minuto popolo all'esultanza — in un momento in cui alle sole classi medie, sulla base del censo, conferivasi il diritto elettorale politico e quindi la partecipazione al Governo. Di qui il penultimo paragrafo del Proclama costituzionale dall'8 febbraio (§ 9); di qui, principalmente l'articolo 82 dello Statuto, come si rileva dalle parole finali del verbale 4 marzo 1848:

Quelques discussions ont eu lieu après, sur l'époque de la mise en exécution du Statut, et sur le mode de pourvoir au service d'urgence, en attendant que la dite loi fondamentale soit *en vigueur*: ensuite de quoi on a procédé à la rédaction des trois articles suivants (82-83 et 84), qu'on a convenu d'insérer à la fin du Statut comme dispositions transitoires; ecc.

Alla diminuzione del prezzo del sale fu infatti provveduto col regio decreto 7 marzo 1848, n. 677, e col regio decreto 3 aprile stesso anno, n. 692; mentre alle straordinarie necessità del tesoro si faceva fronte con l'apertura di un prestito volontario di 15 milioni, in forza del regio decreto 23 marzo, n. 685. Il che non può a meno d'invitarci ad un istruttivo confronto, tra la lealtà costituzionale degli uomini del 1848, i quali reputarono di non poter addivenire alla diminuzione del prezzo del sale in un periodo di transizione, senza averne fatta espressa riserva nello Statuto, e i sentimenti d'altri governanti che, mezzo secolo dopo, addivenivano all'aumento di quello stesso odioso balzello del sale con semplice decreto-legge, e sotto

l'imperio di uno Statuto che vieta assolutamente siffatte costituzionali aberrazioni.

\* § **858.** — Benchè transitorie e per la natura loro e per l'esplicita dichiarazione dello Statuto, queste disposizioni dell'articolo 82 trovarono tuttavia l'occasione di applicarsi anche in seguito, e non si potrebbe perciò reputarle cancellate dal testo della nostra legge fondamentale. Alludiamo al ricorso che vi si fece nel momento delle varie annessioni (§§ 14 a 17) da cui risultò il Regno d'Italia.

Province e regioni intere si venivano aggiungendo l'una dopo l'altra al nuovo Stato: era loro aspirazione, era loro dritto affermato coi plebisciti, era comune desiderio e natural portato delle cose, ch'esse acquistassero al pari delle altre più antiche un'adequata rappresentanza nel Parlamento Nazionale. Ma nel tempo, sia pure brevissimo, tra la promulgazione dello Statuto in queste nuove province e l'entrata dei loro senatori e deputati nelle Camere, come avrebbesi potuto provvedere alle esigenze del pubblico servizio se non con decreti? L'applicazione dell'articolo 82 si presentava dunque logica e spontanea in siffatti casi: e difatti così venne dichiarato consecutivamente nei regi decreti 17 dicembre 1860, n. 4498, dei quali il primo, col numero 4498 dichiarava l'annessione delle province napoletane; il secondo, col n. 4499, dichiarava l'annessione delle province siciliane; il terzo, col n. 4500, dichiarava l'annessione delle Marche; il quarto, col n. 4501, dichiarava l'annessione dell'Umbria — e più tardi, nel regio decreto 4 novembre 1866, n. 3300, col quale si dichiarava l'annessione del Veneto e della provincia di Mantova — infine con quello, 9 ottobre 1870, n. 5903, che dichiarava l'annessione di Roma e del Lazio.

Si è da altri accennato per analogia a questo stesso articolo 82, quando si è voluto spiegare il fondamento giuridico della prerogativa regia in ordine al Governo delle colonie. Ma già nel § 109 si è avuta occasione di mo-

strare che non è necessario ricorrere a questo articolo, tanto peculiare per le ragioni della sua origine in Piemonte, mentre i poteri esercitati dal Re nelle materie coloniali prima che a regolarli intervenga una legge, derivano più naturalmente dalla natura propria dell'Esecutivo, ch'è potere operante con libera e spontanea determinazione entro il giro amplissimo del diritto nazionale.

### Art. 83.

**Per l'esecuzione del presente Statuto, il Re si riserva di fare le leggi sulla stampa, sulle elezioni, sulla milizia comunale, sul riordinamento del Consiglio di Stato.**

**Sino alla pubblicazione della legge sulla stampa rimarranno in vigore gli ordini vigenti a quella relativi.**

#### SOMMARIO:

**\* Le leggi speciali necessarie per l'esecuzione dello Statuto.**

\* § 859. Fondamento razionale dell'articolo 83. — \* § 860. Ragioni giustificative del capoverso dell'articolo suindicato. — \* § 861. L'ordinamento del Consiglio di Stato in Piemonte prima della promulgazione dello Statuto. - Riordinamento del Consiglio di Stato col decreto legislativo 30 ottobre 1859. — \* § 862. La legge del 20 marzo 1865 e le successive riforme riguardanti il Consiglio di Stato sino alla legge 7 marzo 1907, n. 62.

**\* Le leggi speciali necessarie per l'esecuzione dello Statuto.**

\* § 859. — Con l'articolo 82 si era riserbata al Re, fino all'inaugurazione del Parlamento, la facoltà straordinaria di emanare *provvedimenti* sopra qualsiasi materia, dove l'urgenza dei pubblici servizi non consentisse attendere finchè le Camere si fossero poste all'opera. Con quest'articolo 83 si riserbava al Re l'altra facoltà straordinaria di emanare norme sopra determinate materie, in guisa da rendere possibile, compiuta, sollecita, la piena entrata in vigore dello Statuto.

Evidentemente, la Camera non avrebbe potuto incominciare ad esistere senza una legge elettorale. D'altra parte, col feticismo che l'opinione pubblica nutriva in quel tempo per la Guardia Nazionale (§ 819), non sarebbe stato prudente

consiglio il limitarsi all'accenno contenuto nell'articolo 76, abbandonando al buon volere delle future Camere il compito di organizzare la milizia. Nè appariva meno cauto e meno urgente l'addivenire ad una legge sulla stampa, la quale concretasse il solenne principio dichiarato nell'articolo 28. Infine occorre anche ritoccare l'istituto del Consiglio di Stato, per sottrargli quelle attribuzioni di carattere legislativo, le quali, opportune e lodevoli durante il regime assoluto, non avrebbero più potuto sussistere al momento in cui sorgevano le due Camere.

Di qui la prima parte dell'articolo 83, nel duplice intento di chiarire per debito di lealtà costituzionale la riserva di poteri che il Re stimava attribuirsi in via transitoria, e di prendere nuovo e solenne impegno pubblico di addivenire senza indugio a quanto rimaneva ancora da farsi acciocchè gli ordini nuovi divenissero un fatto compiuto.

\* § 860. — Della legge sulla milizia comunale che venne promulgata contemporaneamente allo Statuto il 4 marzo 1848, già parlammo con la necessaria ampiezza al § 818 e seguenti; nè altro rimane ad aggiungere.

Della legge sulle elezioni politiche, promulgata il 17 del mese medesimo, discorremmo parimenti a lungo nel § 394.

Della legge sulla stampa, che fu emanata il 26 dello stesso mese, si è trattato diffusamente al § 299 e consecutivi; e qui è solo necessario di dar ragione del capoverso di questo stesso articolo 83.

L'articolo 28 avea pronunziato la libertà della stampa (cioè l'abolizione della censura), salvo la repressione dei reati a termini della legge. Questa legge avrebbe dovuto essere fatta dal Re in forza della riserva contenuta nell'articolo che ora commentiamo. Ora, quale sarebbe stata nel frattempo, e sia pure per brevissimi giorni, la condizione giuridica della stampa? Quella di non essere soggetta nè al sistema antico, nè al nuovo; nè alle disposizioni abolite con l'articolo 28, nè a quelle promesse con l'articolo 83; non libertà dunque, ma pericolosissimo arbitrio.

Fu adunque per ovviare a questo stato di cose, che si

aggiunse all'articolo 83 il capoverso, portante che sino alla pubblicazione della nuova legge sulla stampa, gli ordini vigenti sarebbero rimasti in vigore; temperati nella loro applicazione, senza alcun dubbio, dalla coscienza della mutazione sopravveniente. Il verbale della seduta 4 marzo del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) contiene in proposito le seguenti parole:

Après la lecture de tous les articles du Statut, le comte de Revel (*ministro delle Finanze*) observa qu'il était indispensable de déclarer sur une disposition transitoire que la loi actuelle sur la presse continuerait à rester en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi répressive, afin d'éviter l'inconvénient que la presse soit déclarée libre en force du Statut, sans l'existence d'une loi pour en réprimer les abus.

\* § 861. — Il Consiglio di Stato venne istituito in Piemonte dallo stesso Re Carlo Alberto con l'Editto 18 agosto 1831, tra i primi atti del suo regno. Come dice il suo stesso nome, ebbe attribuzioni meramente consultive sopra tutti gli affari di governo; trattandosi le diverse materie, a seconda della rispettiva importanza, o in assemblea generale, o in adunanza delle apposite sezioni, le quali furono tre, ossia dell'Interno, della Grazia, Giustizia e affari ecclesiastici, e della Finanza. Il personale, nominato dal Re ed amovibile senz'alcuna guarentigia, componevasi di tre presidenti di sezione di 14 consiglieri ordinari, oltre il segretario generale e i segretari di sezione. Vi era inoltre un vice-presidente scelto ogni anno dal Re per presiedere alle adunanze generali quando il Re non le presiedesse in persona, e un certo numero di consiglieri straordinari nominati pure annualmente, fra i quali due cavalieri dell'Annunziata, due vescovi, e due membri per ogni divisione ossia gruppo di provincie. Infine il Re si riserbava di aggiungervi, al bisogno, altre persone tecniche pei singoli affari da discutere. Per il primo esame dei ricorsi in materie giuridiche era poi costituita una « Commissione di cancelleria » presieduta dal Gran cancelliere o dal Guardasigilli, e composta di 6 referendarii: dalla qual Commissione i detti ricorsi erano poi trasmessi al Consiglio di Stato.

Cotesto ordinamento si trovava in vigore al giorno della

promulgazione dello Statuto; e l'articolo 83 che ora commentiamo, per la considerazione su espressa, reputò di riservare al Re la potestà di addurre nell'ordinamento medesimo i ritocchi necessari per l'introduzione del regime costituzionale rappresentativo. Pure, la riserva non ebbe esplicazione, e non venne promulgata dal Re Carlo Alberto veruna legge di modificazione all'Editto del 1831, lasciandosi che le disposizioni non più in armonia col nuovo stato di cose, cessassero dall'aver vigore tacitamente, pel principio già ammesso ed enunciato nell'articolo 81 dello Statuto medesimo.

Il ritocco si ebbe soltanto col decreto legislativo 30 ottobre 1859, n. 3707, emanato in virtù dei pieni poteri che erano stati concessi al Re dalla legge 25 aprile di quell'anno medesimo. Il presidente del Consiglio di Stato diventò permanente, i presidenti di Sezione furono ridotti a due, i consiglieri ascsero a 22, abolendosi quelli straordinari, e si aggiunsero al Consiglio stesso i 6 referendarî che anteriormente costituivano un corpo separato. La prima sezione fu detta dell'Interno e delle Finanze; la seconda conservò l'antico nome; la terza si chiamò del contenzioso amministrativo: perciocchè il Consiglio ebbe attribuzioni non solo consultive ma anche contenziose. Le consultive si estendevano a dar parere su tutti gli affari su cui il Governo richiedesse parere, essendo per altro obbligatorio il richiederlo su certi regolamenti locali, sulle domande d'estradizioni dei delinquenti, sulle provvisioni ecclesiastiche provenienti dall'estero sui conflitti di giurisdizione e sui ricorsi al Re in via straordinaria cioè quando era esaurita o non poteva esperirsi la via gerarchica. Le attribuzioni contenziose erano d'appello ovvero di prima ed ultima istanza: in appello il Consiglio pronunziava sopra tutte le decisioni dei Consigli di Governo che gli fossero denunziati: in prima ed ultima istanza conosceva delle controversie fra lo Stato ed i suoi creditori in ordine ai prestiti pubblici.

\* § 862. — Costituito il regno d'Italia, la legge 20 marzo 1865, n. 2248, detta della unificazione amministrativa,

coll'allegato *D* riformò anche la competenza e la composizione del Consiglio di Stato. I presidenti di Sezione tornarono ad essere tre, i consiglieri furono 24, la sezione I si chiamò dell'Interno, la II della Grazia, Giustizia e Culti, la III delle Finanze. La competenza consultiva, continuando a rimanere estesa a tutti gli affari su cui piacesse al Governo di richiedere l'avviso del Consiglio, venne resa obbligatoria per tutti i regolamenti generali di pubblica amministrazione, oltrechè per le estradizioni, le provvisioni ecclesiastiche e i ricorsi al Re in via straordinaria. La competenza contenziosa, pur cessando in via generale per l'abolizione del contenzioso amministrativo, pronunziata da quella stessa legge (allegato *E*), rimase limitatamente ai conflitti di giurisdizione (nei quali prima il Consiglio dava semplici pareri), sulle controversie fra lo Stato e i suoi creditori, sui sequestri di temporalità agli ecclesiastici, e sopra le altre materie riservate da leggi speciali alla competenza amministrativa in luogo della giudiziaria. In pari tempo, cessavano di esistere i Consigli di Stato particolari alle varie parti del Regno.

A questo ordinamento fu arrecata una prima mutazione colla legge 31 marzo 1877, n. 3761, che deferì la risoluzione dei conflitti alla Cassazione suprema, di cui avemmo occasione di far cenno in più luoghi (§§ 374, 764). Ma un'aggiunta ben più importante fu arrecata poscia dalla legge 31 marzo 1889, n. 5992, che istituiva nel Consiglio di Stato una quarta sezione, « per la giustizia amministrativa ».

La legge del 1865, abolendo il contenzioso amministrativo, avea compiuto una savia e giusta rivendicazione, richiamando al Potere Giudiziario la cognizione di tutte le controversie in cui si faceva questione di diritto. Ma ben-tosto si vide, che abbandonando all'amministrazione pura tutte le materie in cui non facevasi questione di *diritto*, si era venuti a privare di qualsiasi guarentigia il cittadino anche in certe controversie nelle quali il suo *interesse* avrebbe meritato una certa tutela: e per rimediare a questo inconveniente si pensò d'istituire nel seno del Consiglio di Stato una giurisdizione, atta a decidere con forme

giudiziarie, quelle questioni, che non potendo essere portate innanzi all'autorità giudiziaria vera e propria, meritavano tuttavia una difesa giurisdizionale contro gli eventuali errori o soprusi dell'amministrazione. Non fu dunque un ritorno al vecchio contenzioso amministrativo, ma un'aggiunta di guarentigia nel seno stesso dell'amministrazione. Rispettandosi la competenza giudiziaria in tutto ciò che era cognizione di veri e propri diritti, la rimanente materia fu suddivisa in due parti, di cui l'una ebbe un giudice che prima non aveva, e l'altra, più limitatamente, rimase alla cognizione dell'amministrazione pura. Quindi fu stabilito :

Art. 24. — Spetta alla Sezione quarta del Consiglio di Stato di decidere sui ricorsi per *incompetenza*, per *eccesso di potere* o per *violazione di legge*, contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un *interesse* d'individui o di enti morali giuridici; *quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria*, nè si tratti di materia spettante alla giurisdizione od alle attribuzioni contenziose di *corpi o collegi speciali*.

Il ricorso non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del *potere politico*.

Il ricorso, che non implichi incompetenza od eccesso di potere, non è ammesso contro le decisioni le quali concernano *controversie doganali* oppure questioni sulla *leva militare*.

Oltre questa competenza generale di *legittimità*, fu poi nel successivo articolo attribuita alla IV Sezione anche una competenza di *merito* sopra alcune materie tassativamente determinate, il cui elenco si è venuto poscia allungando per effetto di successive leggi speciali. In conseguenza di questa nuova legge del 1889, sopraggiunse indi a poco il Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, portante la data del 2 giugno 1889, n. 6166, con due regolamenti del 17 ottobre stesso anno, contrassegnati rispettivamente coi numeri 6515 e 6516. In forza delle disposizioni suesposte, il Consiglio di Stato si componeva di un Presidente, di quattro Presidenti di Sezione, di 32 consiglieri, di 8 referendarî, di un Segretario generale e di quattro Segretarî di Sezione: e dividevasi in quattro Sezioni. La I dava pareri sugli affari provenienti dai Ministeri dell'Interno e dell'Istruzione Pubblica. La II su quelli dei Ministeri di

Grazia e Giustizia, dei Lavori Pubblici, delle Poste e dei Telegrafi e degli Affari Esteri. La III su quelli dei Ministeri delle Finanze, del Tesoro, dell'Agricoltura, della Guerra e della Marina. La IV Sezione accentrava tutta la materia giurisdizionale, decidendo ora in grado d'appello dalle decisioni delle Giunte provinciali amministrative (§ 812), ora in prima ed ultima istanza nelle materie che non hanno altro giudice.

Tale, in succinto, l'ordinamento della istituzione fino alla recentissima legge del 7 marzo 1907, n. 62, le cui disposizioni sono ora riunite in Testo unico con quelle della sopra citata legge Testo unico 2 giugno 1889, n. 6166, giusta l'articolo 15 della legge 7 marzo 1907, che a ciò autorizzava il Governo, e giusta i relativi regî decreti 17 agosto 1907, n. 638.

In forza adunque dell'ultima legge sopraccennata (di cui ci limiteremo a richiamare le disposizioni più importanti) essendosi aggiunta al Consiglio di Stato una V Sezione, esso ora si trova così composto: un primo Presidente, 5 presidenti di Sezione, 35 consiglieri, 10 referendarî, un segretario generale e 5 di Sezione.

Delle cinque Sezioni, le prime tre sono consultive e trattano gli affari relativi ai diversi Ministeri, secondo il reparto che sarà fissato annualmente per decreto reale. La quarta e la quinta sono giurisdizionali, e decidono, quella sui ricorsi di cui all'articolo 24 più sopra da noi riportato e che non ha subito modificazioni, e questa sui ricorsi di cui all'articolo 25 del Testo unico 2 giugno 1889, n. 6166, pure sopra ricordato, ed in parte modificato dall'ultima legge. Per cui a quest'ultima Sezione spetta decidere pronunciando anche in merito:

1° delle controversie fra lo Stato e i suoi creditori, riguardanti l'interpretazione dei contratti di prestito pubblico, delle leggi relative a tali prestiti e delle altre sul Debito pubblico;

2° dei sequestri di temporalità, dei provvedimenti concernenti le attribuzioni rispettive delle podestà civili ed ecclesiastiche, e degli atti provvisori di sicurezza generale relativi a questa materia;

3° dai ricorsi per contestazioni fra comuni di diverse provincie per l'applicazione della tassa instituita dalla legge 11 agosto 1870, n. 5784, allegato O;

4° dei ricorsi per contestazioni sui confini di comuni o di provincie;  
5° dei ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dei Tribunali che abbia riconosciuto la lesione di un diritto civile o politico;

6° dei ricorsi in materia di consorzi per strade, le quali tocchino il territorio di più provincie, e sopra contestazioni circa i provvedimenti pel regime delle acque pubbliche, ai termini della prima parte dell'articolo 124 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *F*, sui lavori pubblici;

7° dei ricorsi contro il diniego dell'autorizzazione a stare in giudizio ad enti morali giuridici sottoposti alla tutela della pubblica amministrazione;

8° dei ricorsi sopra tutte le questioni che, per leggi speciali non per anche abrogate nelle diverse provincie del Regno, siano state di competenza dei Consigli e delle Consulte di Stato;

9° dei ricorsi contro il decreto emanato dal Prefetto per provvedere, ai termini del terzo capoverso dell'articolo 127 della legge comunale e provinciale, all'amministrazione delle proprietà od attività patrimoniali delle frazioni o agli interessi dei parrocchiani, che fossero in opposizione con quelli del comune o di altre frazioni del medesimo;

10° dei ricorsi contro il decreto del Prefetto, che in seguito a reclamo di parte o d'ufficio, abbia provveduto per regolare o vietare l'esercizio di industrie insalubri o pericolose, ai termini degli articoli 32, 33 e 34 della legge sulla pubblica sicurezza 30 giugno 1889, n. 6144;

11° delle contestazioni circa la competenza passiva delle spese ritenute rispettivamente obbligatorie per lo Stato, per la provincia e per il comune, ai termini delle leggi vigenti in materia di sanità pubblica;

12° dei ricorsi in materia di consorzi per opere idrauliche per le quali provvede lo Stato in concorso delle provincie e degli interessati, o alle quali concorre lo Stato nell'interesse generale;

13° dei ricorsi in materia di concorso di spese per opere di bonificazione eseguite direttamente dallo Stato col concorso delle provincie, dei comuni e dei proprietari interessati;

14° dei ricorsi intorno alla classificazione delle strade provinciali, e contro le deliberazioni della Giunta provinciale amministrativa intorno alla classificazione delle strade comunali;

15° dei ricorsi contro provvedimenti della pubblica amministrazione in merito ad opere di privato interesse, esistenti o che potessero occorrere, attorno alle strade nazionali, od alla costruzione o riparazione dei muri od altri sostegni attorno alle strade medesime;

16° dei ricorsi contro i provvedimenti del Prefetto e contro le deliberazioni della Giunta provinciale amministrativa in materia di apertura, ricostruzione o manutenzione delle strade comunali e provinciali;

17° dei ricorsi contro le deliberazioni della Giunta provinciale amministrativa in materia di pedaggi sui ponti o sulle strade provinciali o comunali;

18° dei ricorsi contro provvedimenti ordinati dal Prefetto a norma di quanto è prescritto nell'articolo 378 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *F*, sui lavori pubblici, relativi ad opere pubbliche delle provincie e dello Stato;

19° dei ricorsi in materia di spedalità e di ricovero degli inabili al lavoro:

20° dei ricorsi contro le decisioni pronunciate dalle Giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale nei casi previsti dell'articolo 1 del Testo unico delle leggi relative alle attribuzioni della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale e da ogni altra disposizione legislativa, che attribuisca alle Giunte stesse giurisdizione anche nel merito;

21° dei ricorsi relativi a tutte le controversie, che da qualsiasi legge generale o speciale siano deferite alla giurisdizione del Consiglio di Stato anche per il merito.

Questo per quanto riflette le attribuzioni delle due Sezioni giurisdizionali.

Per quanto riflette le attribuzioni consultive del Consiglio di Stato, la vigente legge prescrive che esso darà il suo voto in tutti i casi nei quali è ciò prescritto — sopra le proposte di legge e sugli affari di ogni natura pei quali sia interrogato dai Ministri del Re — sopra tutte le proposte di regolamenti generali di pubblica amministrazione — sulle domande di estradizione fatte da Governi stranieri — sulle esecuzioni delle provvisioni ecclesiastiche, per le quali occorra il decreto reale — sui ricorsi fatti al Re contro la legittimità di provvedimenti amministrativi, sui quali siano esaurite e non possano proporsi domande di riparazione in via gerarchica. Infine il Consiglio di Stato può essere invitato dal Governo a formulare progetti di legge e regolamenti.

Questo è quanto più interessa conoscere delle vigenti disposizioni intorno al Consiglio di Stato, trascurando la *procedura* relativa alle attribuzioni giurisdizionali e consultive surricordate, ed altre disposizioni che sarebbe superfluo conoscere o che troppo esorbiterebbero dal compito nostro.

Ci sia lecito soltanto ricordare la legge 7 marzo 1907, n. 55, che estende ai membri del Consiglio di Stato le disposizioni già fissate dall'articolo 202 del regio decreto 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'ordinamento giudiziario, per quanto riflette il limite d'età. E diciamo « già fissate » perchè abbiamo già visto più sopra (§ 779) come detto articolo sia stato modificato dall'altro articolo 32 della legge 14 luglio 1907, n. 511, sull'ordinamento giudiziario.

Il quale richiamo ci fa ricordare — per associazione d'idee — che anche gli stipendî ai membri del Consiglio di Stato fissati nella già menzionata legge del 7 marzo 1907, hanno subito testè aumento nel progetto di legge riflettente lo stato economico dei funzionarî dello Stato (§ 128). Indizio, anche quest'ultimo, del come il legislatore miri a rendere, con ogni mezzo, indipendenti i membri di un tanto consesso cui è assicurata naturalmente ogni garanzia contro eventuali abusi che potessero violare il principio della inamovibilità riconosciuta a loro favore <sup>(1)</sup>.

(1) Al § 810 accennammo ad un progetto del ministro Sonnino del marzo 1906 (Camera dei deputati, Leg. XXII, documenti n. 357) tendente a disciplinare lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali. Qui aggiungeremo che oltre la garanzia riflettente i *motivi* di scioglimento in quel progetto contemplati, si ammetteva anche — sempre a tutela del buon diritto dei disciolti corpi locali — l'altra garanzia del loro ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro detti scioglimenti.

## Art. 84

**I ministri sono incaricati e responsabili della esecuzione e della piena osservanza delle presenti disposizioni transitorie.**

Dato a Torino, addì quattro del mese di marzo l'anno del Signore mille ottocento quarant'otto e del regno nostro il decimo ottavo.

### CARLO ALBERTO.

Il ministro e primo segretario di Stato per gli affari dell'interno  
**BORELLI.**

Il primo segretario di Stato per gli affari ecclesiastici,  
di grazia e di giustizia, dirigente la grande cancelleria  
**AVET.**

Il primo segretario di Stato per gli affari di finanze  
**DI REVEL.**

Il primo segretario di Stato dei lavori pubblici, dell'agricoltura  
e del commercio  
**DES AMBROIS.**

Il primo segretario di Stato per gli affari esteri  
**E. DI SAN MARZANO.**

Il primo segretario di Stato per gli affari di guerra e marina  
**BROGLIA.**

Il primo segretario di Stato per la pubblica istruzione  
**C. ALFIERI.**

#### SOMMARIO:

\* **Esecuzione delle disposizioni transitorie.**

\* § 863. Valore e portata della responsabilità dei Ministri che sottoscrissero lo Statuto. — Momento esecutivo delle disposizioni transitorie.

\* **Cenni biografici sul Principe e sui Ministri firmatari dello Statuto.**

\* § 864. Carl'Alberto. — \* § 865. I Ministri firmatari: Borelli — Avet — Di Rével — Des Ambrois — E. Di San Marzano — Broglia — C. Alfieri.

**\* Esecuzione delle disposizioni transitorie.**

\* § 863. — Mentre l'articolo 67 dello Statuto istituiva pei Ministri della Corona costituzionale la responsabilità politica e penale davanti alle Camere, questo articolo 84 avea lo scopo limitato e transitorio, di dichiarare responsabili i Ministri di Carlo Alberto per l'esatto e sollecito adempimento delle provvisioni senza le quali lo Statuto non avrebbe potuto entrare nel suo pieno vigore. Ma li dichiarava responsabili verso il Re? — non sarebbe stato necessario il dirlo, essendo ben naturale che nella forma assoluta come in quella costituzionale e quindi anche nel periodo transitorio dall'una all'altra, il Re sta a giudice della lealtà e delle attitudini dei propri consiglieri. Verso la nazione? — nemmeno sarebbe stato necessario, perchè una simile responsabilità è meramente etica, e la responsabilità morale non si scrive, nè per affermarla nè per negarla. Verso il futuro Parlamento? — senza alcun dubbio questo avrebbe potuto chiamare a sindacato politico e penale i Ministri per le azioni ed omissioni attribuibili ad essi anche nel periodo transitorio: però a patto che il Parlamento fosse stato convocato, mentre la nomina dei primi senatori, la convocazione dei collegi e quella delle due Camere costituivano appunto la parte precipua dei compiti che ai Ministri erano affidati in quel periodo e dei quali essi erano chiamati responsabili.

In realtà, anche l'articolo 84 non ebbe che il valore d'una solenne promessa, assunta innanzi alla coscienza popolare, di adempiere convenientemente e senza indugio tutto ciò ch'era necessario affinchè gli ordini nuovi potessero funzionare al più presto possibile. E noi abbiamo già veduto come la promessa fosse stata mantenuta con altissimo scrupolo: la legge sulla milizia comunale (§ 819) era emanata il dì stesso della promulgazione dello Statuto; la legge elettorale (§ 394) appena tredici giorni dopo; appena ventidue giorni dopo, quella sulla stampa (§ 304): e furono tali, che il Parlamento non sentì alcun bisogno di ritocarle

per lunghissimi anni. E se la legge sul Consiglio di Stato (§ 861) non venne emanata, nessun inconveniente poteva seguirne, e nessuno ne seguì. E i primi senatori furono nominati il 3 aprile, e i collegi elettorali, convocati pel 17 aprile mercè il decreto 17 marzo, vennero poscia convocati definitivamente pel 27 dello stesso mese mercè il decreto del 9 aprile, non essendosi potute compiere in tempo le operazioni attinenti alla prima laboriosa formazione delle liste: cosicchè le Camere furono potute inaugurare il giorno di lunedì 8 maggio, e con quel giorno lo Statuto entrò nel suo pieno vigore.

**\* Cenni biografici sul Principe e sui Ministri  
firmatari dello Statuto.**

\* § 864. — A completare il commento allo Statuto ci pare opportuno (come era del resto intenzione manifestata dal compianto Racioppi nella stampa del 1° volume) aggiungere alcuni cenni biografici intorno al Principe ed ai Ministri di lui, che nel memorando giorno di sabato 4 marzo 1848 apponevano con animo forte e leale i loro nomi a piè alla legge fondamentale del Regno, ed alla quale sono indissolubilmente legati.

La dinastia di Savoia, le cui origini storiche si possono tracciare fin dal 1000 con Umberto Biancamano conte di Moriana, nel secolo XVII si divise in due rami; dappoichè Carlo Emanuele I (che regnò dal 1580 al 1630) ebbe tre figli, due dei quali diedero origine a separate discendenze.

Dal primo dei figli di Carlo Emanuele nacquero successivamente: Vittorio Amedeo I (che regnò dal 1630 al 1637) — Francesco Giacinto (dal 1637 al 1638) e Carlo Emanuele II (dal 1638 al 1675) — da quest'ultimo, Vittorio Amedeo II (dal 1675, abdicatario nel 1730) — Carlo Emanuele III (dal 1730 al 1773) — Vittorio Amedeo III (dal 1773 al 1796) — da questi finalmente, Carlo Emanuele IV (dal 1796, abdicatario nel 1802), Vittorio Emanuele I (dal 1802 indi dal 1816 abdicatario nel 1821), e Carlo Felice (dal 1821 al 1831).

L'altro figlio di Carlo Emanuele I fu Tommaso, *Principe di Carignano*; e da lui derivarono successivamente i seguenti principi, che formarono il ramo dei Savoia-Carignano, Emanuele Filiberto, morto nel 1799 — Vittorio Amedeo, morto nel 1741 — Luigi Vittorio, morto nel 1778 — Vittorio Amedeo, morto nel 1780 — Carlo Emanuele morto nel 1800.

Da quest'ultimo, e da Maria Cristina Albertina di Sassonia-Curlandia nacque addì 2 ottobre 1798 il Principe Carlo Alberto di Savoia-Carignano.

Orfano del padre a due anni, trascurato dalla madre che passò presto ad altre non regali nozze, negletto dei suoi parenti e travolto nella bufera napoleonica, egli trascorse la fanciullezza ramingo e dimenticato, perfino in dure strettezze economiche. Nel 1821, però, all'abdicazione del Re Vittorio Emanuele I, egli diveniva Reggente del Regno per l'assenza del nuovo Re Carlo Felice; e in tale qualità concedeva affrettatamente la Costituzione di Cadice (§ 2). Sconfessato da Carlo Felice per tale atto, dovè riprendere la via dell'esilio; nè gli fu possibile ottenere il perdono del suo regio congiunto, se non recandosi nel 1823 a combattere nella Spagna quella stessa Costituzione ch'egli aveva promessa in Piemonte, e sottoscrivendo nel 1824 una solenne obbligazione di non modificare mai l'ordinamento politico che avrebbe trovato al suo futuro giungere al trono. Ed al trono ascese il 27 aprile 1831, essendosi estinto in quel giorno con Carlo Felice, il ramo principale della famiglia Sabauda.

Principe sagace e riformatore, ma d'animo reso incerto pei disinganni largamente subìti, ebbe l'amarezza di sentirsi condannato dall'opinione pubblica, la quale non sapeva rassegnarsi di non trovare più in lui il giovane entusiasta e sollecito del marzo 1821. Pure, non venne meno alla causa italiana nel giorno della prova suprema; e con animo fermo e leale concesse lo Statuto addì 4 marzo 1848, e subito dopo si pose a capo della guerra d'indipendenza contro l'Austria. Vinto a Novara il 23 marzo 1849, abdicò alla Corona in quella sera medesima, e immediatamente si partì dai suoi Stati recandosi a vivere in Oporto. E là consu-

mato dal dolore, cessò di vivere a soli cinquant'un anno addì 28 luglio 1849.

Nel 1817 avea sposato Maria Teresa, figlia del Granduca di Toscana: e da essa ebbe due figli — Vittorio Emanuele, che fu suo successore al trono e primo Re dell'unificata Italia — Ferdinando duca di Genova, che fu padre della Principessa Margherita, poi sposa ad Umberto I, ed oggi Regina Madre.

Abbiamo più sopra adoperata la frase « condannato dalla pubblica opinione », alludendo appunto al modo con cui veniva giudicata la condotta di Carlo Alberto dopo la delusione delle speranze in lui destate nei primi moti. E la frase è quanto mai mite come espressione dei sentimenti che contro il Principe animavano allora i patrioti italiani. Fu giusta questa condanna? Non possiamo qui dilungarci a questo proposito, come sembra che la storia non abbia ancora potuto dire la sua ultima e decisiva parola. Ma ci sia lecito però ricordare, a questo punto, una recentissima pubblicazione <sup>(1)</sup> da cui, esaminando i rapporti che passarono tra Carl'Alberto ed i patrioti lombardi, sarebbe lecito dedurre che non è il caso di parlare di nessun « tradimento » a carico del Principe sabauda. Vi sarebbe stato solo un reciproco inganno involontario tra un Principe giovane ed inesperto e dei patrioti ardenti e forse un po' troppo retori. Questi gli avevano promessi mari e monti — ad esempio centinaia di mila uomini pronti a sollevarsi in Lombardia —; ma alla prova dei fatti Carlo Alberto s'avvide che eran bolle di sapone, cosicchè non essendo possibile fare la guerra all'Austria con delle frasi, il Principe fu costretto a ritirare il piede con troppa imprudenza avanzato.

\* § 865. — Il conte Giacinto Borelli, nacque a Demonte li 12 settembre 1783. Entrato di buon'ora nella magistratura, fu nel 1818 Avvocato Generale presso il Senato (Corte d'appello) di Genova, e nel 1825 divenne Reg-

(1) A. LUZIO, *Nuovi documenti sul processo Confalonieri*, edito dalla Biblioteca storica del risorgimento italiano (Roma. Albrighi-Segati, 1908).

gente della presidenza del Senato medesimo; nel 1831 ne divenne Primo Presidente effettivo. Con la istituzione del Consiglio di Stato in quello stesso anno 1831, ne fu uno dei membri ordinarii. Nel 2 novembre 1847 ebbe il titolo di Ministro di Stato; il 7 dicembre fu assunto all'ufficio di Ministro e Primo Segretario di Stato per l'Interno, e in tale qualità firmò lo Statuto vegliando al passaggio dall'antico al nuovo ordine di cose senza gravi scosse per l'ordine pubblico. Si dimise però l'8 marzo insieme a tutti i colleghi, per doveroso sentimento di lasciare libero il Re di scegliersi altri Ministri al momento in cui s'iniziava un nuovo sistema di vita politica; e abbandonò il potere addì 16 dello stesse mese. Non fu mai nè senatore nè deputato, ma tenne la Presidenza della Regia Camera dei conti dal 1848 al 1858. Morì nel 20 novembre 1860.

\* \* \*

Il cav. Giacinto Fedele Avet nacque addì 24 aprile 1788 a Moutiers in Tarantasia. Fu nominato membro del Senato di Savoia nel 1819, e in tale ufficio partecipò largamente alla preparazione dei nuovi Codici del Regno Sardo.

Nel 1840 conseguì il titolo di Conte con la nomina a Reggente la Gran Cancelleria e l'incarico del portafogli per gli Affari ecclesiastici e la Grazia e Giustizia. Più tardi venne promosso a Primo Segretario di Stato pel medesimo dicastero e dirigente la Gran Cancelleria, col quale ufficio partecipò all'emanazione dello Statuto. Anch'egli uscì dal Ministero il 16 marzo 1848, ritirandosi a vita privata col titolo di Ministro di Stato: nè fu mai membro dell'una o dell'altra Camera. Morì a Torino il 3 settembre 1855.

\* \* \*

Il conte Ottavio Thaon di Revel nacque in Torino il 26 giugno 1803. incominciò come sostituto del Procuratore Generale del Re; poi fu vice-intendente generale

delle Finanze, e nel 1844 fu Primo Segretario di Stato delle Finanze quando esse vennero disgiunte dal Ministero dell'Interno. Dimessosi coi colleghi li 8 marzo 1848 restò nondimeno a far parte del primo Ministero costituzionale, e con l'identico ufficio sino alla crisi del 28 luglio 1848 (§ 674). Indi ritornò ancora al portafogli delle Finanze nel Gabinetto Alfieri-Perrone dal 15 agosto al giorno 11 ottobre dello stesso anno, conseguendo poscia il titolo onorifico di Ministro di Stato. Fu deputato al Parlamento dalla I alla VI legislatura, pei collegi di Utrelle, Torino 7 e Fossano: con la chiusura della VI Legislatura e propriamente per decreto del 25 gennaio 1861 diventò senatore. Morì in Torino il 10 febbraio 1868.

\*  
\* \*

Il cav. Luigi Des Ambrois di Nevâche nacque in Oulx il 30 ottobre 1807. Volontario nell'ufficio del Procuratore Generale del Re, ivi sostituito nel 1834, nel 1841 fu Intendente Generale della Divisione di Nizza, divenne Ministro dell'Interno nel 1844, e nel 7 dicembre 1847 divenne Primo Segretario di Stato pei Lavori pubblici e l'Agricoltura. Malgrado le dimissioni date dai Ministri nelli 8 marzo, egli rimase a far parte del primo Gabinetto costituzionale, conservando il medesimo portafogli sino al 28 luglio 1848. Fu deputato per Susa durante le due prime Legislature: ma nel 18 dicembre 1842 fu nominato senatore. Presidente di Sezione del Consiglio di Stato nel febbraio 1849, ne fu scelto a Presidente nel 1859; e fu anche Ministro a Parigi per breve tempo nel 1859-60, vice-presidente del Senato dal 12 novembre 1855 al 21 gennaio 1860, e poi Presidente dal 23 novembre 1874 al dì della morte che lo incolse in Roma il 2 dicembre 1871, ultimo superstite dei firmatarii dello Statuto. Nel 25 novembre 1859 era stato nominato Ministro di Stato: nel 21 aprile 1868 era stato insignito del Collare dell'Annunziata.

\* \* \*

Il conte Ermolao Asinari di San Marzano nacque in Pisa, mentre suo padre rappresentava il Re di Sardegna presso la Corte del Granduca: e seguì la carriera diplomatica. Nell'ottobre 1847, mentre era inviato straordinario e Ministro plenipotenziario presso la Corte di Napoli, fu assunto all'ufficio di Primo Segretario di Stato per gli Affari esteri. Uscì dal Ministero il 16 marzo 1848, e il 3 aprile fu compreso nel primo elenco di nomina dei senatori del Regno. Morì a Torino il 24 ottobre 1864.

\* \* \*

Il conte Mario Broglia <sup>(1)</sup> di Casalborgone nacque in Chieri il 20 agosto 1796, e seguì la carriera militare. Sottotenente nel 1814, colonnello nel 1836, fu maggior generale nel 1843, tenente generale il 13 aprile 1848, ispettore generale dell'esercito nel 1850. Nell'ottobre 1847 venne scelto a Reggente la Segreteria di Stato per gli affari di guerra e marina; nel dicembre ne fu Primo Segretario effettivo, e in tale qualità firmò lo Statuto. Cessò dall'ufficio di Ministro il 16 marzo 1848; entrò in Senato per decreto del 26 novembre 1854. Nel 1856 fu per alcuni mesi inviato straordinario e Ministro plenipotenziario a Pietroburgo. Morì in Torino il 30 aprile 1857.

\* \* \*

Il marchese Cesare Alfieri di Sostegno nacque in Torino li 13 agosto 1799. Seguendo le orme paterne, esordì nella carriera diplomatica; ma nel 1839 fu prescelto a

(1) Cfr. quanto abbiamo scritto in nota al § 7 circa l'esatto nome di questo Ministro.

Qui anzi aggiungiamo che stando ai verbali di Conferenza (§§ 7, 8) non ci sarebbe dubbio come il nome esatto sia *Broglia* e non *Brogljo*.

Consigliere di Stato, e nel 1844 fu posto a capo del Magistrato della riforma per gli studii, dapprima come reggente indi come titolare. E trasformatosi quel Magistrato nel Ministero della pubblica istruzione mercè le Regie Patenti 30 novembre 1847, l'Alfieri continuò ad esserne capo. Cessò dalla carica di Ministro il 16 marzo 1848; ma dall'agosto all'ottobre dell'anno medesimo fu Presidente del Consiglio dei Ministri, senza assumere uno speciale portafoglio. Scelto a senatore fra i primi, addì 3 aprile 1848, tenne la vice-presidenza della Camera Alta dalla inaugurazione del sistema rappresentativo al 29 maggio 1855; ne tenne quindi la presidenza dal 12 novembre dello stesso anno, al 17 dicembre 1860. Nel 25 marzo 1858 era stato insignito del Collare dell'Annunziata. Morì in Torino il 16 aprile 1869.

## SAGGIO BIBLIOGRAFICO (\*)

---

### A). — Riviste e pubblicazioni periodiche.

Atti della Camera dei Deputati.

Id. Proposte, disegni di legge, relazioni.

Id. Documenti.

Id. id. del Senato.

Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana. Roma, Tip. Cooperativa Sociale, a. 1902-1903.

Archivio di diritto pubblico, diretto dall'ORLANDO. Palermo, anni 1891-1896.

Archivio giuridico, fondato da F. SERAFINI. Pisa, Modena.

Biblioteca di scienze politiche ed amministrative, diretta dal BRUNIALTI. Serie I. Torino, Un. Tip. Ed., vol. 8: Serie II. Torino, 1896, in corso di pubblicazione.

Digesto italiano. Enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza. Torino, Un. Tip. Ed. Opera in corso di stampa.

Enciclopedia giuridica italiana. Esposizione ordinata e completa dello stato e degli ultimi progressi della scienza, della legislazione e della giurisprudenza. Milano, ed. già dal Vallardi ed ora dalla Soc. Libreria Editrice,

FILANGERI, Vallardi, Milano.

FONTANA, *Prontuario generale degli atti parlamentari* (dall'unificazione del Regno fino al 17 giugno 1875). Roma, 1875.

Foro italiano. Roma.

Giurisprudenza italiana. Torino.

Indice degli atti parlamentari dal 1848 al 1897. (P. I, lavoro di BITTOLI e MONTALCINI). Disegni di legge d'iniziativa del Governo. Proposte d'iniziativa parlamentare. (P. II, lavoro del NUVOLONI). Storia dei collegi elettorali.

Indice cronologico ed analitico degli Atti Parlamentari, che si compila al chiudersi d'ogni sessione parlamentare.

La legge. Roma.

Manuale dei Senatori del Regno, (Legislatura XXII). Roma (si rinnova ad ogni legislatura),

Manuale ad uso dei Deputati, (Legislatura XXII). Roma (si rinnova ad ogni legislatura).

Notizie sul Senato e indice per materie degli Atti del Parlamento durante il mezzo secolo dalla sua istituzione. Roma, Tip. del Senato, 1898.

Nuova Antologia. Roma.

(\*) Il presente saggio si riferisce soltanto alle opere di scrittori *italiani* riflettenti il diritto costituzionale in generale e quello positivo *italiano*.

- Rassegna di scienze sociali e politiche. Firenze, anni 1883-1894.  
 Rassegna nazionale. Firenze, dal 1879 in avanti.  
 Riforma sociale (Rassegna di scienze sociali e politiche) dal 1894 in avanti.  
 Torino.  
 Rivista di diritto pubblico. Bologna, 1890-1893.  
 Rivista italiana per le scienze giuridiche. Torino.  
 Rivista giuridica e sociale. Napoli.  
 Rivista italiana di sociologia. Roma.  
 Rivista penale. Torino.

**B). — Trattati e Manuali di diritto costituzionale.  
 Monografie di carattere generale <sup>(1)</sup>.**

- ALBICINI, *Le tendenze del diritto pubblico odierno*, nella « Rivista di diritto pubblico », I, 1.  
 AGNETTA GENTILE, *Breve introduzione allo studio del diritto costituzionale*. Palermo, 1879.  
 AMABILE, *Le fonti del diritto costituzionale*, vol. I, Catania, 1897.  
 ARANZIO RUIZ, *Delle guarentigie costituzionali*. Napoli, Piero, 1886. vol. I.  
 ID. *Società e Stato*, nell'« Archivio di diritto pubblico », I, 353.  
 ARBIB, *Cinquant'anni di storia del Parlamento italiano*. Torino-Roma, 1898.  
 ARCOLEO, *Diritto costituzionale, dottrina e storia*. III ediz., Napoli, Iovene, 1907.  
 ID. *La scienza nella vita sociale*. Napoli, Tip. della R. Università, 1906. nella « Nuova Antologia », marzo 1906.  
 ID. *Diritto e politica*. Napoli, 1884.  
 ID. *Forme politiche e riforme sociali*. « Flegrea », 5 marzo 1901, Napoli.  
 ID. *La scienza nella vita sociale*. « Nuova Antologia », 16 marzo 1906.  
 BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia*. Firenze, 1857.  
 BALLERINI, *Fisiologia del Governo rappresentativo*. Torino, 1894.  
 BARANTI, *Dei diritti politici nell'antica Roma*. « Rivista penale », vol. XXVI.  
 BARDELLI, *Democrazia parlamentare e Governo giuridico*. Torino, Bocca, 1903.  
 BARSANTI, *Del reato politico*. II ediz., Milano, Vallardi, 1890.  
 BATTELLI G., *Le dottrine politiche dell'Hobbes e dello Spinoza*. Firenze, Landi, 1904.  
 BENELLI, *Della eccellenza delle forme monarchico-costituzionali sulle repubbliche*. Bologna, 1881.  
 BERTOLINI, *Il deputato e il senatore corrotto*. « Rivista penale », a. 1893.  
 ID. *Lo Stato per gli individui*. Roma, 1887.  
 BIGLIATI, *Diritto internazionale e diritto costituzionale*. Torino, Bocca, 1904.  
 BONCOMPAGNI, *Corso di diritto costituzionale*.  
 BONGHI, *Una questione grossa: la decadenza del regime parlamentare*. « Nuova Antologia », giugno 1884.  
 BONGHI. Vedi in « Nuova Antologia », scritti vari.

<sup>(1)</sup> Non si richiama sempre il luogo dove le riviste contenenti le monografie sono od erano pubblicate, perchè detto luogo è già richiamato precedentemente nella parte « A » di questo saggio.

- BORELLI, *Saggio di riforme nel regime costituzionale parlamentare italiano*. 2<sup>a</sup> ediz., Roma, 1887.
- BORSARI, *Conferenze sul diritto costituzionale*. Ferrara, 1879.
- BOVIO, *I partiti politici*. Napoli, 1885.
- BURRI, *Le dottrine politiche di San Tommaso e il moderno diritto pubblico*. Roma, 1884.
- BROFFERIO, *Storia del Parlamento subalpino*. Milano, Belzini, 1865.
- BROGLIO, *Delle forme parlamentari*. Brescia, 1865.
- ID. *Studi costituzionali*. Milano, 1860.
- BRUCHI, *Le basi naturali della politica e del diritto*. Torino, Unione.
- BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nelle scienze e nelle istituzioni*. Vol. VII, parte I e II della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ». Serie II, Torino, Un. Tip. Ed.
- ID. *Guida allo studio del diritto costituzionale*.
- ID. *La Costituzione italiana; Prelezione*. Torino, 1881.
- BRUNIALTI, *La legge e la libertà nello Stato moderno*. Volumi 2. Torino, 1883-1890.
- ID. *Il Governo parlamentare in Inghilterra e in Italia*. Prefazione vol. III, serie I, alla « Biblioteca di scienze politiche ». Torino, 1886.
- ID. *La democrazia e il governo parlamentare*. « Rassegna nazionale », a. 1884, vol. 20, p. 229.
- ID. *La Costituzione italiana e i plebisciti*. « Nuova Antologia ». 15 gennaio 1883.
- ID. *Il Governo parlamentare*. Prolesione al corso libero di diritto costituzionale nella R. Università di Roma. 1897.
- ID. *Le moderne evoluzioni del diritto costituzionale*. Milano, Hoepli, 1881.
- ID. *Lo Stato moderno*. Prefazione al vol. VII, serie I, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ».
- ID. *La legge nello Stato moderno*. Prefazione al vol. IV, parte I, serie I, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ».
- ID. *Le forme di Governo*. Prefazione al vol. II, serie I, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ». Torino, Un. Tip. Ed.
- ID. *Le scienze politiche nello Stato moderno*. Introduzione generale. La Democrazia. Prefazione al vol. I, parte I, serie I, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ». Torino, Un. Tip. Ed.
- ID. *Il diritto pubblico inglese e la sua trasformazione*. Prefazione al vol. III, serie II, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ».
- ID. *Il Governo parlamentare in Inghilterra e in Italia*. Prefazione al vol. III, serie I, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ». Torino.
- ID. *La formazione e la revisione delle Costituzioni moderne*. Prefazione al volume II, serie II, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ».
- ID. *Unioni e combinazioni fra gli Stati composti e lo Stato federale*. Prefazione al vol. VI, parte I, serie I, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ».
- BRUNELLI, *Della pubblica opinione nello Stato moderno*. Torino, 1906.
- ID. *Statuto, sistema parlamentare, parlamentarismo*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.
- BRUSA, *Note alle lezioni di diritto costituzionale del Casanova* (v. CASANOVA).
- ID. *Das staatsrecht des Königreichs Italien*, nello « Handbuch des öffentlichen Rechts » del Marquandsen. Freiburg in Brisgau, 1888, 1892.

- CALAMANDREI, *Monarchia e repubblica rappresentative*. Vol. II, « Biblioteca di scienze politiche e sociali ». Torino.
- CAMMEO, *Delle manifestazioni della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, nel vol. III del « Trattato di diritto amm. », diretto dall'ORLANDO.
- CARBONE, *Lo Statuto e le teoriche su la revisione*. Torino, Bocca, 1898.
- CARDON, *Del Governo nella monarchia costituzionale*. Bologna, Zanichelli, 1882.
- ID. *Svolgimento storico della Costituzione inglese*. Torino, 1883.
- CARNAZZA, *Il diritto costituzionale italiano*. Catania, 1885.
- ID. *Il diritto costituzionale italiano*. Catania, 1886.
- CARUTTI, *Dei principi del governo libero e saggi politici*. Firenze, 1861.
- CASANOVA, *Lezioni di diritto costituzionale*. Firenze, 1869.
- CAVALLARO FRENI, *Il diritto costituzionale richiamato ai principi della filosofia giuridica e studiato nelle legislazioni comparate*. Vol. I. Catania, 1888.
- CAVALLI, *La scienza politica in Italia*. Venezia, 1872-74.
- CAVOUR, *Scritti raccolti e pubblicati da Domenico Zanichelli*. Bologna, 1892.
- CERARCHIO P., *La teoria dei diritti pubblici subiettivi e la giurisprudenza*. « Rivista giuridico-sociale », 1904.
- CHIMIENTI, *Istituzioni politiche e diritto costituzionale*. Roma, Loescher, 1900.
- ID. *La vita politica e la pratica del regime parlamentare*. Torino, 1897.
- CODACCI-PISANELLI, *Come il diritto amministrativo si distingue dal costituzionale*. Relazione letta nella R. Università di Pavia, 11 gennaio 1887, nel « Filangeri », anno XII, 1887.
- COMPAGNONI, *Elementi di diritto costituzionale democratico*. Venezia, MDCCXCVII.
- CONTUZZI, *Manuale di diritto costituzionale*. Milano, 3ª ediz., Hoepli, 1907.
- ID. *Trattato di diritto costituzionale*. Torino, 1895.
- DEL LUNGO, *Dei reati di mera creazione politica*. Firenze, 1870.
- DALLARI, v. *Diritti politici*. « Digesto italiano ».
- DELLA PORTA, *Appendice al Trattato di diritto costituzionale di FRANCESCO CONTUZZI*. Torino, 1905.
- DEL VECCHIO, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino nella rivoluzione francese*. Genova, 1903.
- ID. *Diritto e personalità umana nella storia del pensiero*. Bologna, 1904.
- DE MARINIS, *La filosofia positiva e le scienze sociali*. Prolusione universitaria. Napoli, 1896.
- DE-MAURO, *Corso elementare di diritto costituzionale*. Catania, 1881.
- DE RADA, *Quanto di libertà e di ottimo vivere sia nello Stato rappresentativo*. Napoli, 1883.
- DE-RUGGERO, *Studi sul diritto pubblico romano*.
- DES AMBROIS, *Notes et souvenirs inédits*. Bologna, Zanichelli, 1901.
- DI LAMPORO, *Riforma allo Statuto italiano*. Torino, 1881.
- DI SALVO, voce *Costituzione*, in « Digesto italiano ».
- FALCHI, voce *Magna charta*, in « Digesto italiano ».
- FERRACCIÙ, *Il diritto costituzionale e le sue zone grigie*. Perugia, 1905.
- ID. *La funzione odierna del diritto costituzionale in Italia*. Prolusione. « Studi Senesi ». XXIV, 1906.
- FERRARI, *Gli scrittori politici italiani*. Milano, 1862.
- FERRARIS C. F., *Ordinamento politico ed educazione politica*. Padova, 1898.
- FORTI, *Il realismo nel diritto pubblico*. Camerino, 1903.

- FORTI, *Il diritto dello Stato sul territorio*, in « Archivio del diritto pubblico, ecc. ».
- FONTANELLI, *Le nostre istituzioni*. Milano, 1874.
- FILOMUSI-GUELFI, *Enciclopedia giuridica*; vedi « Introduzione, parte generale ». 4<sup>a</sup> ediz., Iovene, Napoli, 1901.
- FIorentINI, *Lo Statuto spiegato al popolo con appendice sul diritto elettorale*. Roma, 1879.
- FRACASSETTI, *L'opinione pubblica*. Udine, 1893.
- GABBA, *Dell'origine e dell'autorità della pubblica opinione*, nell'opera: « Intorno ad alcuni più generali problemi di scienza sociale ». Firenze, 1881.
- GALLINI, *Statuto del Regno annotato*. Pag. 104. Torino, Unione Tip. Ed., 1878.
- GALLO, *Dei benefizi dello Statuto Caralbertino*. Pag. 95. Torino.
- GARELLI, *Lezioni di diritto costituzionale*. Torino, 1876.
- GARELLO, *Lo Statuto commentato*. Torino, Roux e Frassati, 1898.
- GENALA, *Il deputato condannato*. « Rassegna di scienze politiche e sociale », 1892. I.
- GHIRARDI, *Lo Statuto*. « Rassegna Nazionale », a. 1888, vol. 42, p. 569.
- GUALTIERI, *Il regime rappresentativo e la società moderna*. Torino, 1900.
- GRASSO, *I presupposti giuridici del diritto costituzionale e il rapporto fra lo Stato e il cittadino*. Genova, 1898.
- GUALTIERI, *Perchè i presenti regimi politici non convengono ai popoli moderni*. « Rassegna Nazionale », 1<sup>a</sup> e 16 dicembre 1906, Firenze.
- GUARNIERI-VENTIMIGLIA, *Fondamento della repressione nei delitti politici, nella « Rivista popolare di politica ecc. »*. IV, 13, 15 gennaio 1899.
- IMPALLOMINI, *La corruzione dei membri del Parlamento secondo il Codice penale*. « Archivio di diritto pubblico », 1893. pp. 36-42.
- IONA, *Democrazia e Governo libero*. « Archivio giuridico », vol. X-XXXV, 139.
- ID. *Studi costituzionali*. Modena, 1889.
- ID. *Scienze giuridico-sociali e politiche*, nel « Filangieri », 1889.
- ID. *Il metodo nello studio del diritto pubblico*. « Rivista di diritto pubblico » Bologna, 1889, a. I, fasc. I.
- ID. *Studi costituzionali*. Modena, 1887.
- LA PEGNA, *Statuto corredato da osservazioni*. Napoli, 1871.
- LA PORTA, *Studi costituzionali*. Messina, 1878.
- LIOY D., *La filosofia del diritto*, vol. II, cap. VI, « dello Stato », vedi il §. Delle principali costituzioni. Ediz. 4<sup>a</sup>, Napoli, 1906.
- LOMBARDO-PELLEGRINO, *Determinazione scientifica del diritto costituzionale*. Messina, 1898.
- ID. *Alessandro Paternostro nella dottrina costituzionale*. Prolusione. Roma. Loescher, 1899.
- ID. *Saggio sui precedenti della scienza politica*. Torino, 1888.
- ID. *L'opera di Saverio Scolari nel diritto pubblico*, nell'« Antologia giuridica », VIII.
- ID. *La questione del parlamentarismo*. Firenze, 1896.
- ID. *Il diritto di necessità nel costituzionalismo giuridico*. Roma, 1903.
- LOMBROSO e LASCHI, *Il delitto politico e la rivoluzione*. Bocca.
- LONGO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, nell'« Archivio di diritto pubblico ». I, 161.
- ID. *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico*, in « Archivio di diritto pubblico », a. II.

- LORIA, *Teoria economica della Costituzione politica*. Torino, 1886.
- LUCCHINI, *La giustizia penale nella democrazia*. Bologna, 1883.
- LUZZATTI, *Del metodo nello studio del diritto costituzionale*. Padova, 1867.
- ID. *La embriologia e la evoluzione delle costituzioni politiche*. « Nuova Antologia », febbraio 1880.
- ID. *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari*, nella « Nuova Antologia » del 16 gennaio 1899.
- MAFFIOLI, *Diritti e doveri dei cittadini con la spiegazione dello Statuto*. Milano, Hoepli, 1879.
- MAIORANA A., *Del parlamentarismo; mali, cause, rimedi*. Roma, 1885.
- ID. *Del principio sovrano nella costituzione degli Stati*. Roma, 1886.
- ID. *Il sistema dello stato giuridico*. Roma, Loescher, 1879.
- ID. *Lo Stato nazionale e il governo rappresentativo*, in « Rivista di diritto pubblico ». Bologna, 1890, p. 121.
- ID. *Del parlamentarismo*. Roma, 1895.
- ID. *Teoria sociologica della costituzione politica*. Torino, Bocca, 1894, 2<sup>a</sup> ediz.
- ID. *Il Governo parlamentare all'inizio del secolo XX*. 1901. vol. XI. p. 347. « Riforma sociale ».
- MAIORANA D., *La concezione giuridica della scienza di Stato*. Roma, Loescher, 1899.
- ID. *La nozione del diritto pubblico subbietivo*. Roma, Loescher, p. 72.
- MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*. Roma, 1887. Appendice I, Roma, 1891.
- MANNO, *La concessione dello Statuto*. Pisa, Mariotti, 1885.
- MARAZIO, *Del Governo parlamentare italiano*. Torino, Un. Tip. Ed.
- MATTIOLI, *La Costituzione nei suoi rapporti con lo spirito pubblico*. Bologna, 1879.
- MELEGARI, *Lezioni di diritto costituzionale*. Torino, 1.
- MICELI, *Il concetto della politica*. « Rassegna Nazionale », a. 1886, vol. 28, p. 104; vol. 29, p. 468.
- ID. *Lo studio del diritto costituzionale e la moderna sociologia*. Perugia, 1890.
- ID. *Principi fondamentali di diritto costituzionale generale*. Milano, Soc. Lib. Ed., 1898.
- MILESI, *La riforma positiva del Governo parlamentare*. Roma, Loescher, 1901.
- MICELI, *Come salvare il Parlamento?* a. 1895, vol. IV, p. 367, « Riforma sociale ».
- MINGHETTI, *Dei partiti politici e della loro ingerenza nella giustizia e nell'amministrazione*. Bologna, 1881.
- MINGUZZI, *Del metodo negli studi politici*. « Archivio giuridico », vol. XXXIX, 188.
- ID. *Le innovazioni costituzionali del 1889*. « Annuario di dottrina, legis. e giurispr. ». Milano, 1890, p. 270.
- ID. *Il limite delle attività avverse alla costituzione*. Milano, Hoepli, 1899, capo III.
- ID. *La pubblica opinione nel Governo costituzionale*. « Rivista di diritto pubblico », I, 31.
- ID. *Il contenuto filosofico del diritto costituzionale*. Pavia, 1903.
- MIRAGLIA, *La legge dei mutamenti politici*. Napoli, 1885.
- MOLINARI TOSATTI, *Gli abusi commessi dai deputati e senatori nell'esercizio delle loro funzioni e la sanzione parlamentare*. « Rivista penale », a. 1893.

- MONDINO, *Nozioni di diritto costituzionale*. Parte I. Palermo, 1886.
- MOSCA, *Sulla teoria dei Governi e sul Governo parlamentare*. Palermo, Tip. dello Statuto, 1884.
- ID. *Le costituzioni moderne*. Palermo, 1887.
- ID. *Elementi di scienza politica*. Roma, 1896.
- ID. *Del parlamentarismo*.
- ID. *Di due possibili modificazioni al sistema parlamentare*. « Rivista popolare », anno IV, p. 69-86.
- ID. *Appunti di diritto costituzionale*. Estratto dalla « Enciclopedia giuridica italiana ». Milano, Soc. Ed. Lib., 1908.
- MORELLI, *Due repubbliche democratiche*, nella « Rivista di diritto pubblico », II, 381.
- MORTARA, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*. Milano, Vallardi.
- NOCITO, *Reati contro il diritto politico*. Roma, Forzani, 1901.
- ORLANDO, *Le forme e le forze politiche secondo Spencer*, nella « Rivista europea », giugno 1881.
- ID. *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*. « Archivio giuridico », vol. XLII, pag. 107-124.
- ID. *Studi giuridici sul Governo parlamentare*. « Archivio giuridico », volume XXXVI, p. 521.
- ID. *La genesi delle istituzioni politiche*. « Rassegna di scienze sociali e politiche ». Firenze, a. I, vol. I, p. 573.
- ID. *Programma dell'« Archivio di diritto pubblico »*, a. I, vol. I. Palermo, 1891.
- ID. *Diritto e politica*. « Archivio di diritto pubblico », a. III, 1893, p. 65.
- ID. *La decadenza del sistema parlamentare*. « Rassegna di scienze sociali e politiche ». Firenze, a. II, vol. I, p. 589.
- ID. *Du fondement juridique de la représentation politique*, nella « Revue du droit public », III, p. 23.
- ID. *Della responsabilità penale dei deputati per titolo di corruzione*. « Archivio di diritto pubblico », pp. 134-139.
- ID. *Prefazioni e scritti nel « Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano »*.
- ID. *Principi di diritto costituzionale*. Firenze, IV, 1905, Manuali Barbèra.
- ID. *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, nella « Biblioteca di scienze politiche ». Serie I, vol. V.
- PAGANO, *Primi principi di un corso di diritto costituzionale*. Palermo, 1903.
- ID. *Le forme di Governo e la loro evoluzione popolare*. Torino, Un. Tip. Ed.
- ID. *Del concetto di persona giuridica di diritto pubblico*. « Rivista italiana di sociologia ». Roma, gennaio-febbraio 1908.
- PALMA, *Le costituzioni moderne*. « Biblioteca di scienze politiche e sociali ». Torino.
- ID. *Il Governo parlamentare alla prova*. « Rassegna di scienze sociali e politiche », a. I, vol. I, p. 13.
- ID. *Lo Statuto ed il rinnovamento d'Italia*, in « Questioni costituzionali ». Firenze, Pellas, 1885.
- ID. voce *Democrazia*, in « Digesto italiano ».
- ID. *Studi sulle costituzioni moderne*. Vol II, serie II, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ». Torino.

- PALMA, *Storia delle principali costituzioni moderne*. Vol. II, serie II, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ».
- ID. *Questioni costituzionali*. Firenze. Pellas, 1885.
- ID. *Corso di diritto costituzionale*. Volumi 3, Firenze, Pellas, 1883, 3<sup>a</sup> ediz.
- PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale teorico, pratico e comparato*. Napoli, 1879.
- PETRONI S., *La filosofia politica contemporanea*. 2<sup>a</sup> ediz., Roma.
- PESSINA, *Elementi di diritto costituzionale*. Napoli, 1849.
- ID. *Il principio organico nella scienza sociale*. Napoli, 1894.
- PEVERELLI, *Commento allo Statuto del Regno di Sardegna*. Torino, Castellazzo e De Gaudenzi, 1849.
- PIERANTONI, *Pellegrino Rossi*. Tip. « La Minerva », Padova, 1871.
- ID. *Nuovo trattato di diritto costituzionale*. Vol. I, p. 850, Tip. Elzeviriana, Roma, 1897.
- PIERINI, *La genesi del liberalismo*. Prato, 1889.
- PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare e i suoi impiegati amministrativi*. Napoli, 1899.
- Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*. Milano, Soc. Ed. Libr., 1900-.... (in corso di stampa).
- Raccolta di tutte le costituzioni antiche e moderne*. Torino, 1848.
- Raccolta degli Statuti politici proclamati in Italia e delle corrispondenti leggi elettorali*. Torino, 1852.
- RACIOPPI, *Nuovi limiti e freni nelle istituzioni politiche americane*. Hoepli, 1894.
- ID. *La formazione storica degli Stati*, « Archivio di diritto pubblico ». Palermo, 1896.
- ID. *Forme di Stato e forme di Governo*. Roma, 1898.
- RANANO, *Il diritto costituzionale e le altre scienze giuridiche*. Prolusione. « Archivio del diritto pubblico », a. I, p. 662.
- RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, nel « Trattato di diritto amministrativo » diretto dall'ORLANDO. Vol. IV, parte I.
- ID. *Il concetto di « pubblico » nel diritto*, in « Rivista italiana per le scienze giuridiche », a. 1905.
- RINAUDO, *Saggio storico sulle origine del Governo rappresentativo*. Torino, 1877.
- ROMANO S., *Nozione e natura degli organi costituzionali*. Palermo, 1898.
- ID. *I giudizi sui conflitti delle competenze amministrative*. Ivi.
- ID. *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*. « Archivio giuridico ». Nuova serie, vol. IX, fase. I, p. 18.
- ID. *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, nell' « Archivio di diritto pubblico », a. I, pagine 228-293.
- ID. *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, nel « Primo trattato di diritto amministrativo » diretto dall'ORLANDO.
- ID. *Il diritto costituzionale e le altre scienze giuridiche*. « Archivio del diritto pubblico, ecc. », vol. IV.
- ROMANO-CATANIA G., *Del Governo parlamentare o di gabinetto*. Un fascicolo in-8.
- ROSMINI, *Filosofia politica*. Milano, 1858.
- ROMAGNOSI, *La scienza delle costituzioni*. Opera postuma. Firenze, 1850.
- ROSSI PELLEGRINO, *Cours de droit constitutionnel professé à la Faculté de droit de Paris*, volumi 4. Parigi, Guillaumin et C., 1877.

- ROSSI L., *La letteratura del diritto pubblico*. A proposito di recenti pubblicazioni, nell' « Archivio di diritto pubblico », II.
- ID. *Prelezione e programma al corso di storia della scienza costituzionale e politica italiana*. Prolusione. Bologna, Zanichelli, 1891.
- ID. *Gli scrittori politici bolognesi*. Bologna, 1888.
- ID. Prefazione all'opera del SEYDEL: *Principi di una dottrina generale dello Stato*. Vol VIII, serie II, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ».
- ID. *La moderna scienza del diritto costituzionale nelle nazioni latine*. Bologna, 1898.
- SALANDRA, *Diritto e politica*. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1906-1907. Roma.
- SALVADORI, *Del metodo nelle scienze morali*. 1869.
- SANSONETTI V., *Trattato di diritto costituzionale*. 2 vol. in-16 broch. Napoli, 1884.
- ID. *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*. in-16 broch. Napoli, 1870.
- ID. *Elementi di diritto costituzionale*. in-12 broch. Napoli, 1884.
- SANTANGELO-SPOTO, v. *Parlamenti e v. Parlamento*, in « Digesto italiano ».
- SAREDO, *Sul diritto costituzionale in Italia*. Introduzione al « Codice costituzionale ». Torino, Un. Tip. Ed.
- ID. *Studi di diritto pubblico*, nella « Legge », 1886, I, p. 34.
- ID. *Trattato di diritto costituzionale*. Parma, 1861.
- ID. *Trattato delle leggi*. Firenze, Pellas, 1886.
- ID. *Codice costituzionale ed amministrativo del Regno d'Italia*. Torino, III edizione, 1907.
- ID. *Sul diritto costituzionale in Italia*. Introduzione al « Codice costituzionale del Regno d'Italia ». Torino, Un. Tip. Ed.
- SARZI, *Il Parlamento italiano nel 50° dello Statuto*. Roma, 1898.
- SCALVANTI, *Onnipotenza parlamentare*, nell' « Archivio di diritto pubblico ». VI, 165.
- SCHIAVI, *Le ultime elezioni politiche*. « Riforma sociale », a. 1905, p. 127.
- SCIACCA G., *Studi di diritto pubblico*. Napoli, Marghieri, 1885.
- SCLOPIS, *Considerazioni storiche intorno alle antiche assemblee rappresentative del Piemonte e della Savoia*. Torino, 1878.
- SCOLARI, *Principi di scienza politica*. Pisa, 1871.
- ID. *Il Regno e la sociocrazia*. Venezia, 1892.
- SIGHELE, *Contro il parlamentarismo*. Milano, 1895.
- SIOTTO-PINTOR M., *Il sistema parlamentare rappresentativo*. Mali e rimedi. Un volume in-8, p. 100, Torino, 1895.
- ID. *Considerazioni storiche e teoriche intorno ai più gravi argomenti dell'etica politica*. Torino, 1896.
- ID. *Lo Statuto italiano di Carlo Alberto*, considerato come riassunzione ultima nazionale della secolare vita intellettuale e sociale italiana. Conferenza letta ad Urbino. Urbino, Tip. Arduini, 1898.
- ID. *I criteri direttivi di una concezione realistica del diritto pubblico*. Perugia, 1904.
- ID. *Nella zona grigia del diritto costituzionale*, in « Annali dell'Università di Perugia ».
- ID. *Per la concezione realistica della norma giuridica*. Ivi.

- SIOTTO-PINTOR M., *Die bemerkenswertesten Wandlungen und Ereignisse des Verfassungsrechtsleben in Italien in den letzten 15 Jaren* (1893-1907), pubblicato in « *Jahrbuch des oeffentlichen Rechts* » diretto dal IEL-LINEK, LABAND, ecc. Parte II, p. 259 a 284. Tübingen, 1908.
- SONNINO, *Del governo rappresentativo in Italia*. Roma, Botta, 1872.
- SPAVENTA, *Discorso 7 maggio 1880 all'Associazione nazionale di Bergamo*.
- STOPPATO, *L'atto arbitrario del pubblico ufficiale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 190 Codice penale*, nella « *Temi, Eco dei Tribunali* », 1904.
- ID. *Se i membri del Parlamento possano essere considerati come pubblici ufficiali*. Venezia, Ferrari, 1893.
- TAMBARO, voce *Guarentigie costituzionali*, in « *Digesto italiano* ».
- ID. voce *Opinione pubblica*, in « *Digesto italiano* ».
- ID. *Le relazioni fra la costituzione e l'amministrazione*. Napoli, 1898.
- THUNN, *Statuto. Governo e partiti politici*. Firenze, 1878.
- TOVAJERA, *Diritto costituzionale e diritto amministrativo*. Roma, Tip. Balbi, 1896. p. 93.
- TURIELLO, *Politica contemporanea*. Napoli, 1894.
- ID. *Governo e governati in Italia*. Bologna. Zanichelli.
- TRONO, *Elementi di diritto costituzionale*. Napoli, 1875.
- UGO, voce *Diritto pubblico*, in « *Digesto italiano* ».
- ID. voce *Carta costituzionale*, in « *Digesto italiano* ».
- ID. voce *Diritto costituzionale*, in « *Digesto italiano* ».
- ID. voce *Statuto*, in « *Digesto italiano* ».
- URTOLLER, *Lo Statuto annotato*. Volumi 2 (art. 1-23). Vol. I. Cesena. Gargano. 1881. Vol. II. Firenze, Le Monnier, 1888.
- VACCHELLI, *Diritto e potere pubblico*. Macerata, 1895.
- ID. *Le basi psicologiche del diritto pubblico*. Milano, Hoepli, 1895.
- ID. *Concetto giuridico del diritto politico*. Pisa, Vannucchi, 1899.
- VISMARA, *Statuto fondamentale commentato e spiegato al popolo italiano*. Milano, 1875. p. 177.
- ID. *Questioni costituzionali ossia lo Statuto commentato*. Alessandria, Tip. Metelli. 1892, p. 88.
- ZANI, *La politica secondo la scienza moderna*. Mantova, 1884.
- ZANICHELLI, *Le costituzioni moderne*. Prolusione. Bologna, 1883.
- ID. *Degli scrittori politici italiani*. Firenze, 1889.
- ID. *Studi politici e storici* (tra cui: *Le costituzioni moderne. Nazione e democrazia*, ecc.). Bologna, Zanichelli, 1893.
- ID. *Il Referendum, lo Statuto fondamentale ed il diritto costituzionale*, negli « *Studi Senesi* », 1896, 73 e 357; 1897, 177.
- ID. *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.
- ID. *Studi di storia costituzionale e politica del Risorgimento italiano*. Bologna, Zanichelli, 1900.
- ID. *Questioni di diritto costituzionale e di politica*. Bologna, 1889.
- ID. *Monarchia e popolo in Italia*. Bologna, Zanichelli, 1887.
- ID. *La politica e la storia nello studio del diritto costituzionale*. Bologna, Zanichelli.
- ID. *I capisaldi dei programmi politici costituzionali in Italia*. « *Nuova Antologia* », 16 giugno 1904.

- ZANICHELLI, *La politica e la storia nello studio del diritto costituzionale*. Bologna, 1904.  
 ID. *Partiti e gruppi nel Parlamento italiano*. « Nuova Antologia », 16 maggio 1902.  
 ZINI, *Revisione dello Statuto?* Modena, 1892.  
 ID. *Criteri e modi di governo*.

C). — **Monografie speciali ai singoli articoli dello Statuto,  
 e secondo l'ordine logico seguito nel Commento.**

**Art. 1.**

- AMABILE, *La legge delle guarentigie*. Catania, 1897.  
 AUDISIO G., *Diritto pubblico della Chiesa e genti cristiane*. Roma, 1863.  
 BELTRAMI, *Del 1° articolo dello Statuto fondamentale del Regno*. Torino, 1888.  
 BOLDU, *Della libertà ed eguaglianza dei culti*. Firenze, 1877.  
 BONGHI, *Relazione parlamentare relativa alla legge sulle prerogative del Sommo Pontefice*.  
 BOGGIO, *La Chiesa e lo Stato in Piemonte*. Torino, 1894, 2 volumi. Vedi segnatamente il libro III e l'epilogo.  
 BONGHI, *Le Chiese libere*. « Nuova Antologia », dicembre 1870.  
 ID. *Il conclave e l'elezione del Pontefice*. Milano, 1878.  
 ID. *Le prerogative del Sommo Pontefice e i loro oppositori*, « Nuova Antologia », agosto 1881.  
 ID. *I Tribunali vaticani*, nella « Nuova Antologia », 1883.  
 ID. *Il Vaticano regio*. « Nuova Antologia », gennaio 1884.  
 BONGHI e IACINI, *Su la conciliazione*. Milano, 1887.  
 BONGHI, *La conciliazione*. « Nuova Antologia », giugno 1887.  
 ID. *L'autorità spirituale e la temporale nella storia*. « Nuova Antologia », febbraio 1888.  
 ID. *Il papa e l'era nuova*. « Nuova Antologia », novembre 1893.  
 ID. *Lettere a S. S. Leone XIII su la Chiesa e l'Italia*, in « Questioni del giorno ». Milano, Treves, 1893.  
 BONINO, *Osservazioni critiche sulle relazioni giuridiche tra Chiesa [e Stato]*, Genova, 1884.  
 BRUNIALTI, *Lo Stato e la Chiesa in Italia*. Prefazione al vol. VIII, serie I, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ».  
 ID. voce *Ebrei*, in « Digesto italiano ».  
 BRUSA, *La jurisdiction du Vatican*, nella « Revue de Droit international », 1883.  
 CADORNA, *Illustrazione giuridica della formula di Cavour « Libera Chiesa in libero Stato »*. Roma, 1881.  
 ID. *La politica del conte di Cavour nelle relazioni tra la Chiesa e lo Stato*. « Nuova Antologia », aprile 1882.  
 ID. *La religione cattolica e la libertà*. Ivi, maggio 1882.  
 ID. *Religione, Diritto, Libertà*. Milano, 1893.  
 CALISSE, voce *Chiesa*, in « Digesto italiano ».  
 CASELLA, *La posizione giuridica del Sommo Pontefice e della Santa Sede*. Napoli, 1887.

- CASTELLI, *Della odierna capacità giuridica internazionale del papato*. Ferrara, Tip. Ferraiola, 1906.
- CASTELLARI, *Il diritto ecclesiastico nel suo svolgimento storico e nella sua condizione attuale in Italia*. Torino, 1890-97.
- CAVALIERI, *Contro la soppressione e per la riforma dell'articolo 1 dello Statuto*. Roma, 1906.
- CORLEONE, *La politica ecclesiastica conveniente all'Italia*. « Rassegna di scienze sociali e politiche ». Firenze, a. V, vol. I, p. 521.
- CURCI, *Il moderno dissidio tra la Chiesa e l'Italia*.
- DE CESARE, *Nuovo e più grave conflitto fra Stato e Chiesa*. « Nuova Antologia », novembre 1895.
- DE DONNO, *La divisione tra Stato e Chiesa ed il primo articolo dello Statuto*. Lecce, 1881.
- GABELLI A., *La politica ecclesiastica del Governo italiano e la conciliazione col Papa*. « Nuova Antologia », luglio 1887.
- GEMELLI G., *Il papa e i governi, specialmente il Governo d'Italia*. Un volume in-16, p. 144. Napoli, 1896.
- GERRA, voce *Abuso* (appello per), in « Digesto italiano ».
- GIANTURCO, *Il suffragio universale e la politica ecclesiastica*. Discorso pronunciato nella Camera dei Deputati il 1° febbraio 1906.
- GIORGINI, *La Chiesa e il partito liberale in Italia*. « Nuova Antologia », marzo, 1866.
- GOTTI, *Lo Stato e la Chiesa in Italia*. « Rassegna di scienze sociali e politiche ». Firenze, a. V, vol. I, p. 293.
- GRAZIANI, *Degli appelli ab abusu e della revoca degli exequatur e dei placet in materia beneficiaria*, nell'« Archivio giuridico », vol. XLVI, Pisa, 1881.
- LA CAVA, *Il culto e i suoi elementi*. Milano, Soc. Lib. Ed., 1905.
- LUZZATTI, *Spinoza e i precursori della libertà di coscienza*. « Nuova Antologia », luglio 1877.
- ID. *Il primo decreto sulla libertà di coscienza*. « Nuova Antologia », fasc. 1, dicembre 1892.
- ID. *Un santo precursore della libertà religiosa*. « Nuova Antologia », settembre 1893.
- ID. *Fatti nuovi e dottrine rettificcate nelle relazioni costituzionali degli Stati con le Chiese*. Prolusione pubblicata nella « Nuova Antologia », dicembre 1905.
- ID. *La libertà nella scienza e nella fede*. Milano, Treves, 1908.
- MAMIANI, *Teorica della religione dello Stato*. Capitolo V. Caratteri definitivi della Legge e dello Stato nel mondo moderno.
- MARIANO, *Le origini del papato*. « Nuova Antologia », gennaio 1894.
- ID. *Il problema religioso in Italia*. Roma, 1872.
- MINGHETTI, *Stato e Chiesa*. Milano, 1878.
- MIRAGLIA, *I tribunali vaticani a la legge delle guarentigie*. Napoli, 1884.
- MORTARA, *Conciliazione fra Chiesa e Stato in Italia*. « Riforma sociale », a. 1896, vol. V, p. 289.
- NARDI-GRECO, *Il primo articolo dello Statuto del regno d'Italia*. Roma, 1895.
- NATALI, *La separazione della Chiesa dallo Stato*. « La Vita internazionale », febbraio 1906, Milano.
- NOVICOW, *L'avvenire del papato*. « Riforma sociale », a. 1898, vol. VIII, p. 450.
- ORLANDO, *I tribunali vaticani*. Cattaro, 1883.

- ORLANDO, voce *Concordato* (Diritto ecclesiastico), in « Digesto italiano ».
- PADELETTI, *La libera Chiesa in libero Stato. La politica ecclesiastica in Italia*, negli « Scritti di diritto pubblico ». Firenze, 1881
- PALMA, *La sovranità personale del Papa in Italia*. « Rassegna di scienze sociali e politiche », a. II, vol. II, p. 115.
- PEREGO, *La separazione della Chiesa dallo Stato*. Verona, Lib. Dante, 1908.
- PASINI, *Della libertà di coscienza*. Milano, 1868.
- PIERANTONI, *La Chiesa cattolica e il Diritto comune*. Un volume in-8. Stabilimento Civelli, Firenze, 1871.
- ID. *Il Papa e la rappresentanza diplomatica*. Estratto dall'« Italia Moderna ». Roma, marzo 1907.
- PIOLA, *La libertà della Chiesa*. Milano, 1874.
- RIGNANO, *Dell'uguaglianza civile e della libertà dei culti*. Livorno, 1861.
- SAREDO, *Le spese di culto*. Estratto dal Comm. alla legge Com. e Provin. ID. *Codice ecclesiastico*. Torino, 1887-90.
- ID. voce *Appello* (Diritto ecclesiastico), in « Digesto italiano ».
- SCADUTO, voce *Santa Sede*, in « Digesto italiano ».
- ID. *Guarentigie pontificie*. II ediz. Torino. Estratto dal « Digesto italiano », 1889.
- ID. *Diffamazione commessa da cardinali in ordine a fatti estranei all'ambito della potestà spirituale, ma dentro i locali pontifici*, nella « Giustizia penale », 1905.
- SCOLARI, *La libertà religiosa*. « Riforma sociale ». Torino, 1901, vol. XI, p. 1150.
- UGO, voce *Culto* (Libertà del), in « Digesto italiano ».
- VENTURA, *Il potere pubblico cristiano*. Genova, 1857.
- ZANICHELLI, *Monarchia e papato in Italia*. Bologna. Zanichelli, 1889.
- ID. *Conciliazione o « modus vivendi »*. A. 1894, vol. II, p. 374, della « Riforma sociale ».
- ID. *Sull'applicabilità ai cardinali degli articoli 724-725 C. P. P.* « Rivista di diritto pubblico ». Bologna, a. III, p. 263.
- ID. *A proposito dell'articolo 4 e 5 della legge delle guarentigie*. « Rivista di diritto pubblico », a. II, p. 174.

## Art. 2.

- AGABITI, *La sovranità della società*. Roma, Loescher, 1904.
- ANONIMO, *La sovranità del popolo*. « Civiltà Cattolica », serie II, 3. 1883; serie III, 5, 1887.
- ARANGIO-RUIZ, *La monarchia*, nell'« Enciclopedia giuridica italiana ». Milano.
- AUDISIO, *La sovranità popolare secondo l'enciclica del 29 giugno 1881*. « Rassegna Nazionale », 1881.
- BRINI, *Il Governo popolare e la sovranità popolare*, nel « Filangeri », 1887, 193.
- BRUNELLI, *Teorica della sovranità*. Ferrara, 1898.
- BRUNIALTI, *La sovranità popolare*. « Rassegna di scienze politiche e sociali », 1886-87.
- ID. *Le forme di Governo*. Prefazione al vol. II, serie I, della « Biblioteca di scienze politiche ». Torino, Un. Tip. Ed., 1891.
- ID. *La sovranità popolare*. « Rassegna di scienze politiche e sociali ». Firenze, a. IV, vol. II, p. 426.

- CAMPANELLA, *Monarchia o Repubblica*. Firenze, 1881.
- CASTIGLIA, voce *Monarchia*, in « *Digesto italiano* ».
- CARLE G., *Del processo formativo dello Stato moderno*. Torino, 1881.
- CASILLI, *La genesi dello Stato negli studi positivi*. « *Gazzetta del procuratore* », XXVI, 121, 443.
- CODACCI-PISANELLI, *Il dogma della sovranità popolare*, negli « *Scritti di diritto pubblico* ». Città di Castello, 1900.
- DE DOMINICIS, *Filangeri e l'idea dello Stato*. Bologna, 1873.
- DEL GIUDICE, *La storia di una frase*. « *Rendiconto dell'istituto lombardo* », XXV, 1892. (Studio riferentesi alla frase di cui all'articolo 2 dello Statuto « secondo la legge salica »).
- ELLERO, *Sovranità popolare*. Bologna, 1885.
- FERRARIS, *Il materialismo storico e lo Stato*. 1897.
- FILOMUSI-GUELFI, *Le dottrine dello Stato nell'antichità greche*.
- FORTI, *Il concetto dello Stato secondo la teoria del Gumpłowicz*. « *Filangeri* », n. II, 1902.
- GAUDENZI, *La legge Salica*, nel « *Digesto italiano* ».
- LUZZATTI, Prefazione all'opera di CORNEWAL LEWISS: *Qual'è la miglior forma di Governo?* Vol. I, parte II, serie I della « *Biblioteca di scienze politiche e sociali* ».
- MAGRI, *Le basi organiche dello Stato e della democrazia*. Livorno, Belforte.
- MAIORANA, *Del principio sovrano nella costituzione degli Stati*.
- MALGARINI, *La divisione dei poteri nello Stato attuale della dottrina e della legislazione*. Palermo, 1886.
- MARIANO, *L'individuo e lo Stato*. Milano, 1876.
- MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice civile*. Firenze, 1883.
- MICELI, *Saggio di una nuova teoria della sovranità*. Firenze, 1884.
- ID. *Lo Stato e la Nazione nei rapporti fra il diritto costituzionale ed il diritto internazionale*. Firenze, 1890.
- NAPODANO, *Il concetto dello Stato*. Napoli, 1880.
- OLIVIERI, *Il concetto integrale dello Stato secondo il diritto*, nella « *Biblioteca di scienze politiche* », vol. VII.
- PAGANO, *Le forme di Governo e la loro evoluzione popolare*. Torino.
- PIERANTONI, *La famiglia, la Nazione, lo Stato*. Lezione inaugurale del corso di diritto costituzionale nelle R. Università di Napoli (19 dicembre 1871).
- RACIOPPI, *La formazione storica degli Stati*, nell' « *Archivio di diritto pubblico* ». Palermo, 1896.
- RINALDINI, *Della genesi dello Stato*. Pavia, 1835.
- RAGGI, *Teoria della sovranità*. Genova, Donati, 1908.
- SAREDO, *Il passaggio della Corona nel diritto pubblico italiano*, nella « *Legge* ». 1878, III, 116.
- SCHANZER, *Di una nuova classificazione delle forme di Governo*. « *Rivista di diritto pubblico* ». Bologna, 1890, I, 865.
- SIOTTO-PINTOR, *Sovranità popolare o sovranità degli ottimi?* Torino, Bocca, 1898.
- ID. *I capisaldi della dottrina dello Stato*. Vol. I. Roma, 1901.
- UGO, voce *Governo*, in « *Digesto italiano* ».
- ID. voce *Sovranità*, in « *Digesto italiano* ».
- ID. voce *Divisione dei poteri*, in « *Digesto italiano* ».
- VACCARO M., *Le basi del diritto e dello Stato*. Torino, 1893.

## Art. 3.

- ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni e leggi costituenti*, nell'« Enciclopedia giuridica », vol. III, p. IV, 1892.
- ID. *La costituente*, nell'« Enciclopedia giuridica italiana ». Milano.
- FAZZARI, *La costituente*. « Nuova Antologia », 16 maggio 1900.
- MAMIANI, *La costituente in Italia*, nella « Nuova Antologia », 1<sup>o</sup> agosto 1879.
- MAZZINI G., *La costituente italiana*.
- MAZZOLENI, *La costituente italiana*. Milano, 1880.
- MIRABELLI, *La costituente*. « Rivista popolare », a. VI, 101.
- MORELLI, *La funzione legislativa*. Bologna, Zanichelli, 1893.
- PISANI, *La costituente italiana considerata come mezzo di conseguimento della nostra indipendenza*. Livorno, 1849.
- PRESTANDREA, *Del potere costituente*. Catania, 1881.
- ROMANO, *Saggio d'una teoria sulle leggi di approvazione*, nel « Filangeri », 1898, n. 9, 22, 40.
- ID. *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*. « Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana », vol. I, fascicolo IV, a. 1902, p. 27.
- SAREDO, voce *Abrogazione delle leggi*, in « Digesto italiano ».
- SCOPETTINI, *Del potere costituente*.

## Art. 4.

- APRILE DI CIMIA, *Il capo dello Stato nei Governi costituzionali*. Torino, 1885.
- ARMANNI, *Il potere esecutivo e la promulgazione delle leggi*. « Rivista italiana per le scienze giuridiche », vol. X, 1890.
- BONGHI, *L'ufficio del principe in uno Stato libero*. « Nuova Antologia », gennaio 1893.
- ID. *Il diritto del principe in uno Stato libero*. « Nuova Antologia », dicembre 1893.
- BRUNELLI, *Della istituzione di un Consiglio privato della Corona*. Bologna, Zanichelli, 1895.
- BRUNO, voce *Corona*, in « Digesto italiano ».
- CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato e il Gabinetto*. Roma, 1898.
- DE STERLICH, *Il Re e lo Statuto*. Bologna, 1897.
- DI GUALTIERI, *Il Re negli Stati moderni*. « Rassegna Nazionale », vol. XX, a. 1884.
- DI SALVO, voce *Corte (reale)*, in « Digesto italiano ».
- FERRACCIÙ, *Contributo allo studio della funzione regia nel governo di Gabinetto*. Milano, « Filangeri », 1902.
- FORAMITI, voce *Les maestà*, nell'« Enciclopedia legale ». Venezia, MDCCCXXXIX.
- IONA, *Funzione moderatrice nello Stato moderno*. « Archivio giuridico », volume XI, p. 57.
- LESSONA, *Il Re nelle leggi italiane*. Torino, Roux, 1890.
- MICELI, *Carattere giuridico del Governo costituzionale*. Studio I. La Corona. Perugia, Tip. Umbra, 1894.
- MONTALCINI, *L'istituzione regia e la responsabilità ministeriale*, nella « Biblioteca di scienze politiche », vol. V.

- MONTALCINI, *Condizione politica e giuridica del Re*. Torino, 1881.
- MORELLI, *Il Re*. Bologna, Zanichelli, 1899.
- MORTARA, *Statuto, Corona, Parlamento*. « Riforma sociale », 1897, vol. VII, p. LVI.
- SANSONETTI, *Re costituzionale è Re inerte?* Città di Castello, 1889.
- ID. *Il Re e lo Statuto*, nella « Nuova Antologia ».
- SAREDO, voce *Abdicazione*, in « Digesto italiano ».
- SCHANZER, *Notizie sull'ordinamento del potere legislativo e sulle elezioni politiche dei principali Stati d'Europa*. Estratto dal « Bulletin de l'institut international de statistique », II<sup>m</sup><sup>e</sup> anné, 1887.
- ID. *Regia prerogativa o competenza parlamentare?* nello « Spedaliere ». Roma, marzo 1891.
- VENZI, *Sulla teoria detta della presunzione di sincerità per gli atti del capo dello Stato*. Estratto dal giornale « La legge ». Roma, Tip. Laziale, 1902.

#### Art. 5.

- Archivio giuridico, *Il diritto internazionale in rapporto alle costituzioni*. Vol. LVI.
- Questioni legali riguardanti la difesa davanti ai tribunali di guerra*. Relazione presentata all'Associazione lombarda dei giornalisti. Milano, 1898.
- CAMMEO F., *Lo stato d'assedio e la giurisdizione*, in « Giurisprudenza italiana », a. 1908.
- CASTELLANI, *Il potere di fare i trattati*. Padova, 1892.
- DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*. Torino, Un. Tip. Ed., 1906.
- FERRACIÙ, *Le guarentigie parlamentari durante lo stato d'assedio*. Milano, « Filangeri », XXIV, p. 161.
- LA MARMORA, *I segreti di Stato nel Governo costituzionale*. Firenze, Barbèra, 1877.
- MICELI, *Il trattato italo-etiopeico e il diritto pubblico italiano*. Perugia, 1890.
- PALMA, *Il segreto dei trattati e il diritto costituzionale*. A. II, vol. I, p. 10. « Rassegna di scienze sociali e politiche ».
- ID. *Trattati e convenzioni in vigore fra il Regno d'Italia ed i governi esteri*. Torino, 1879-90-92.
- ID. *Trattati e convenzioni in vigore fra il Regno d'Italia e gli altri Stati*. Raccolti e pubblicati per cura del Ministero degli affari esteri. Vol. I-XVI, Torino, Firenze, Roma, 1865-1903.
- ID. *A proposito della guerra fra gli Stati Uniti e la Spagna*, nella « Nuova Antologia » del 16 novembre 1898.
- PIERANTONI, *I trattati internazionali e lo Statuto italiano*. « Rivista giuridica e sociale ». Napoli, 1907, num. 5.
- ID. *La dichiarazione di guerra nella storia*, nella stessa Rivista.
- ID. *La costituzione e lo stato d'assedio*. Estratto dalla « Nuova Rassegna », 1894.
- RACIOPPI, *Lo stato d'assedio e i tribunali di guerra*. « Giornale degli economisti », 1898, p. 136.
- ROSSI, *Lo stato d'assedio nel diritto pubblico italiano*. « Archivio di diritto pubblico », a. IV, p. 81.

- SCHANZER, *Il diritto di guerra e dei trattati negli Stati a governo rappresentativo*. Torino, Bocca, 1891.
- SICHERA, *Del potere di conchiudere trattati nel diritto pubblico italiano*. A. XI, vol. II, p. 608-708, della « Rassegna di scienze sociali e politiche ».
- ZANICHELLI, *L'art. 5 dello Statuto e i trattati internazionali*. « Rivista di diritto pubblico », a. II, p. 309.
- ID. *Sullo stato d'assedio in Italia nel 1894*, nella « Revue de droit public », sotto la rubrica « Chronique politique », a. 1894, parte II, p. 135.
- Cfr. anche bibliografia richiamata all'articolo 6.

## Art. 6.

- ARANGIO RUIZ, *Lo stato d'assedio in Sicilia e nella Lunigiana*. A. XI, vol. II, p. 641, della « Rassegna di scienze sociali e politiche ».
- ID. *Le spese non autorizzate e la Corte dei conti*. A. V, vol. I, p. 629. « Rassegna di scienze sociali e politiche ».
- ID. *L'assedio politico*, nella « Enciclopedia giudiziaria italiana ». Milano, 1895.
- BERTOLINI, *Delle garanzie della legalità in ordine alla funzione amministrativa*. 1890.
- BRUNELLI, *Sul così detto « stato d'assedio »*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.
- ID. *Il decreto-legge 22 giugno 1899 di fronte all'autorità giudiziaria*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.
- BRUSA, *Della giustizia penale eccezionale. nella dittatura militare*. « Rivista penale ». XXXIX, 1894, p. 413-464.
- CAGLI, *Il controllo preventivo della Corte dei conti*. « Archivio di diritto pubblico », p. 365, a. IV, a. V, p. 5, 96, 173.
- CAMMEO, *Delle manifestazioni della volontà dello Stato*, nel « Primo trattato di diritto amministrativo », diretto dall'ORLANDO.
- ID. *Lo stato d'assedio e la giurisdizione*, nella « Giurisprudenza italiana », 1898.
- ID. *La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*, in « Giurisprudenza italiana ». a. 1903, parte IV, c. 177.
- ID. *L'azione del cittadino contro la pubblica amministrazione*. « Giurisprudenza italiana ». Torino, Un. Tip. Ed.
- CODACCI-PISANELLI, *Legge e regolamento*, nel suo volume « Scritti di diritto pubblico ». Città di Castello, Lapi, 1900.
- ID. *Sulle ordinanze d'urgenza*, negli « Scritti di diritto pubblico ». Città di Castello, 1900.
- CONTUZZI, voce *Stato d'assedio*, nel « Digesto italiano ».
- ESCOBEDO, *A proposito delle sentenze dei tribunali di guerra*. Roma, « Giustizia penale », IV, col. 1217-1229, a. 1899.
- FERRACCIÙ, *Le garantigie parlamentari durante lo stato d'assedio*, nel « Filangeri ». Milano, 1899.
- FONTANIO, *La teoria dei decreti-legge*. Bologna, 1897.
- GABBA B., *Del così detto potere politico a proposito dei decreti-legge*, nel « Rendiconto dell'Istituto lombardo », 1896, XX, IX, p. 409.

- GALEOTTI, *Facoltà legislativa del Governo*. « Legge ». 1890, I, 171.
- GAMBERINI, *I decreti per delegazione legislativa*. Bologna, Zanichelli, 1901.
- GATTESCHI, *Intorno alla proclamazione dello stato d'assedio e all'istituzione dei tribunali militari*. « Legge », 1894, I, p. 393.
- GIRIODI, *I pubblici uffici*, nel vol. I del « Trattato di diritto amministrativo », diretto dall'ORLANDO.
- GRANATA, *Lo Statuto, lo stato d'assedio e la cambiale*, nella « Riforma giuridica », 1894.
- LESSONA, *La legalità della norma ed il potere giudiziario*. Firenze, Cammelli, 1900.
- LOMBARDO-PELLEGRINO, *Il diritto di necessità nel costituzionalismo giuridico*, in « Archivio di diritto pubblico ». Roma, a. 1903, p. 3.
- LONGO, *La sentenza Molinari e i tribunali militari*. Brescia, 1894.
- LUCCHINI, *Il decreto-legge 22 giugno 1899*. « Rivista penale », a. 1889, p. 125.
- LUZZATTI, Discorso tenuto alla Camera dei deputati nella tornata del 27 febbraio 1908.
- MAIORANA, *Lo stato d'assedio*. Catania, Giannotti, 1894.
- MICELI, *I pieni poteri*. 1894, vol. I, p. 700 della « Riforma sociale ».
- ID. *Sul decreto-legge del 22 giugno 1899*. « Rivista di Roma », a. III, fas. I.
- ID. *Analisi giuridica della nozione d'incostituzionalità*. Milano, 1901.
- MORTARA, *Il decreto-legge 22 giugno 1899 davanti alla Corte di Cassazione*. Torino, « Giurisprudenza italiana », LII, parte II, col. 53 in nota.
- ID. *I decreti-legge nel diritto costituzionale italiano*. « Riforma sociale », a. 1895, vol. III, p. 907.
- ORLANDO, *Le ordinanze d'urgenza del potere esecutivo*, in « Annuario critico », a. 1890.
- PALMA, *Lo stato degli impiegati nel Governo parlamentare*. Cap. VIII, delle « Questioni costituzionali ». Firenze, 1885.
- POLA, *La legittimità degli atti amministrativi nel giudizio penale*. « Rivista penale », annata 1900.
- PORRO, *Il decreto legge del 22 giugno 1899*. « Monitore dei Tribunali ». Milano, 1899, n. 40.
- PRESUTTI, *Il decreto-legge 22 giugno 1899 avanti la giurisdizione penale*, nella « Giurisprudenza italiana », 1892, II, 367.
- QUARTA ORONZO, *Esame di alcune questioni controverse di diritto costituzionale, in ispecie sulla costituzionalità dei decreti*.
- RACIOPPI, *Il sindacato delle attestazioni contenuto nel preambolo dei decreti reali*, nella « Legge », anno 44.
- ROSSI, *Il decreto-legge sui provvedimenti politici davanti al diritto ed al potere giudiziario*. Venezia, 1899.
- SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*. Torino, 1904.
- SANTANGELO-SPOTO, *La giustizia nell'amministrazione. La burocrazia e il Governo parlamentare*. Vol. VIII, serie II, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ».
- SCOPPELLITI, *I decreti-legge di catenaccio*. Torino, Roux e Frassati, 1897.
- SONNINO, *I decreti-legge e il regolamento della Camera*. « Nuova Antologia », 16 novembre 1899.
- TAMBARO, *Le bill d'indemnité*, nella « Revue politique et parlementaire ». Settembre 1899.
- TANGO, *La Corte dei Conti*, in « Archivio giuridico ».

UGO, *La Corte dei Conti*. Torino, 1882.

URTOLLER, *La competenza legislativa e i decreti-legge*. Roma, 1896.

VITTA, *Nozione degli atti amministrativi e loro classificazione*. « Giurisprudenza italiana », a. 1906.

Cfr. anche bibliografia richiamata all'articolo 5 ed all'articolo 68.

#### Art. 7.

ARMANNI, *Il potere esecutivo e la promulgazione delle leggi*. « Rivista italiana per le scienze giuridiche », Roma, vol. X, 1890.

MORTARA, *Sulla sanzione e sulla promulgazione delle leggi*, nell'opera sua sistematica « Commento del Codice e delle leggi di procedura civile ». Milano, 1898, n. 110-113, p. 114-118.

#### Art. 8.

CAMPOLONGO, voce *Grazia*, in « Digesto italiano ».

ID. *Sul rifiuto della grazia sovrana*. Napoli, « Domenica giudiziaria », VII, n. 24.

DE BENEDETTI, *Il servizio delle grazie*. « Cassazione unica », vol. X, c. 161.

LEVI, voci *Amnistia-Indulto*, in « Digesto italiano ».

MICELI, *Il diritto di grazia di fronte alla Camera*. A. 1895, vol. III, p. 146. « Riforma sociale ».

MORTARA, *L'amnistia e la grazia*. « Riforma sociale », 1895, vol. III, p. 576.

ID. *Il diritto di amnistia e il parlamento*. « Riforma sociale », a. 1895, vol. III, p. 391.

ID. *Amnistia ed elettorato amministrativo*. Nota pubblicata nella « Giurisprudenza italiana », a. 1904, parte III, col. 89.

PUJA, *Il diritto di grazia*. « Foro penale ». Roma, a. 1899.

ROCCO, *Amnistia, indulto, grazia, nel Diritto penale romano*. (Estratto dalla « Rivista penale »).

STOPPATO, *L'amnistia ridona la capacità all'elettorato amministrativo?* « Temi Veneta », a. 1905, p. 183.

STROPPA, voce *Indulto*, in « Digesto italiano ».

#### Art. 9.

BRUNELLI, *Intorno all'ultima proroga della sessione*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale », p. 25. Torino, Un. Tip. Ed., 1906.

BRUNIALTI, voce *Aggiornamento*, in « Digesto italiano ».

MAIORANA, *La convocazione straordinaria della Camera*. « Archivio di diritto pubblico », a. III, p. 315.

MANFRIN, *La durata delle sessioni parlamentari*. « Nuova Antologia », giugno 1875.

MICELI, *La chiusura della sessione parlamentare e i suoi effetti giuridici*. Perugia, Boncompagni, 1895.

VIDARI, *I discorsi della corona*. « Riforma sociale », a. 1902, vol. XII, p. 264.

## Art. 10.

- ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il Governo parlamentare*. Napoli, 1880.
- BONGHI, Prefazione all'opuscolo dello GNEIST: *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*. Firenze, Le Monnier, 1859.
- BRUNIALTI, *Sull'esercizio provvisorio dei bilanci*. Roma, 1892.
- ID. *La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione e le funzioni costituzionali della Corte dei conti*, nella « Giustizia amministrativa », 1896, fasc. 7-8.
- ID. voce *Fondi segreti*, in « Digesto italiano ».
- BRIANO, *Lo Statuto e i suoi interpreti sulla competenza del voto della Camera per le leggi d'imposte*. Torino, Favale, 1851.
- CAMMEO, *Le tasse e la loro costituzionalità*. « Giurisprudenza italiana », a. 1899. Torino, Un. Tip. Ed.
- ID. *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*. « Giurisprudenza italiana », vol. LV.
- CARONCINI, voce *Bilancio dello Stato*, in « Digesto italiano ».
- DE CUPIS, *Commento alla legge di contabilità generale*. Torino, Un. Tip. Ed., 1899.
- DE FLAMINII, *Le spese che si fanno senza autorizzazione del Parlamento, nell'« Archivio di diritto pubblico »*, a. I, p. 187, 244.
- DE GROSSI, *La progressività dell'imposta studiata sotto il profilo etico-economico*. Palermo, Reber, 1895.
- FERROGLIO, *Dell'imposta progressiva*. Torino, 1893.
- FILOMUSI GUELFI, *La legge del bilancio e gli effetti di una soppressione di spesa in rapporto al credito dei privati*. « Foro italiano », 1890. I, 1230.
- FINALI, *La Corte dei conti*. Roma, 1895.
- ID. *La finanza italiana, sua storia e suoi problemi*, nella « Nuova Antologia », 1885.
- FORZANO, *Il carattere politico della scienza dell'amministrazione*. Messina, Stab. Crapi, 1898, p. 22.
- GALIARDI, *Il bilancio dello Stato*. Vol. I. *Il bilancio preventivo*. Torino, Un. Tip. Ed., 1908.
- GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, nel « Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano », vol. IX.
- MAIORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*. Roma, Loescher, 1886.
- ID. *La legge del bilancio e i suoi effetti civili*. « Antologia giuridica ». Catania, maggio 1891.
- ID. *Il rigetto del bilancio*. « Archivio di diritto pubblico », a. III, p. 177.
- MASÈ-DARI, *Sul bilancio dello Stato*. Torino, 1899.
- MARTELLO, *L'imposta progressiva in teoria e in pratica*. Torino, 1895.
- ORLANDO, *Il caso del bilancio respinto*. « Archivio di diritto pubblico », a. III, p. 159.
- PALMA, *La competenza del Senato sulle leggi d'imposta*, in « Questioni costituzionali ». Firenze, Pellas, 1885.
- ID. *La votazione delle spese nei Governi parlamentari*. A. IV, vol. I, p. 248. « Rassegna di scienze sociali e politiche ».
- PIERANTONI, *La Corte dei conti e la registrazione dei decreti*.

- PIERANTONI, *La legge del bilancio nel Governo rappresentativo*. Roma, Tip. Folchetto, 1893.
- QUADRIO, *La prerogativa della Camera dei deputati nei provvedimenti finanziari*. « Archivio giuridico », vol. XLIV, 264.
- RAVA, *Il sindacato parlamentare e il diritto del bilancio*. « Rivista di diritto pubblico », a. I, p. 523-605.
- RICCA-SALERNO, *La legge del bilancio*. « Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche ». Milano, Hoepli, a. I.
- SALANDRA, *La progressione dei bilanci negli Stati moderni*, nell' « Archivio di statistica », 1878, p. 497 e seg.
- SANTANGELO SPOTO, voce *Imposta*, in « Digesto italiano ».
- SIACCA, *Il bilancio dello Stato nella Camera dei Comuni*, negli « Studi di diritto pubblico », p. 213-277. Napoli, 1885.
- TANGO, voce *Corte dei conti*, in « Digesto italiano ».
- ID. *La Corte dei conti*, nell' « Archivio giuridico », vol. X, fasc. 3 e 4.
- UGO, *La Corte dei conti*. Torino, Bocca, 1882.
- ZAMMARANO, *La legge del bilancio*, nella « Nuova Antologia » del 1<sup>o</sup> ottobre 1881.

**Art. 11, 12, 13, 14, 15.**

**Art. 16.**

- SANTANGELO SPOTO, voce *Luogotenenza*, in « Digesto italiano ».

**Art. 17.**

**Art. 18.**

- ANSALONE, *La regalia beneficiaria*, in « Rivista critica di diritto e di giurisprudenza », a. 1906.
- CAMMEO, *La regia prerogativa in materia beneficiaria*. « Giurisprudenza italiana », a. 1900, parte III, col. 1.
- GRAZIANI, *Degli appelli ab abusu e della revoca degli exequatur e dei placet in materia beneficiaria*, nell'« Archivio giuridico », vol. XLVI. Pisa, 1891.
- UGO, *Sui diritti del Re per la materia beneficiaria e per le provvisoni ecclesiastiche*. « Archivio giuridico », a. V, p. 119.
- ID. *Le chiese palatine e i beni della Corona*. « Archivio di diritto pubblico », a. IV, p. 125, 191, 279.

**Art. 19.**

- ARCOLEO, *Brevi osservazioni intorno al carattere pubblico dell'Amministrazione della casa reale*. Estratto « Giurisprudenza italiana », a. 1906, parte I, sezione I, c. 731.
- BRUNIALTI, voce *La lista civile*, nella « Enciclopedia giuridica ».

ORCIUOLI G., *La lista civile nelle monarchie costituzionali, specie in quella italiana*. Napoli, 1905.

RANELLETTI, *Natura giuridica della dotazione della Corona*, nel « Foro italiano », 1893, I. 822.

SCOLARI, *La lista civile*. Pisa, 1879.

STROPPIA, voce *Palazzi regi*, in « Digesto italiano ».

UGO, *Dotazione della Corona*, in « Digesto italiano ».

#### Art. 20.

---

#### Art. 21.

BRUNIALTI, voce *Famiglia Reale*, in « Enciclopedia giuridica ».

DI MAJO, voce *Appannaggio*, in « Digesto italiano ».

MORELLI, *Lo Stato civile dei Principi reali*, nella « Scienza del diritto privato », 1894.

#### Art. 22, 23, 24.

---

#### Art. 25.

CAMMEO, *Le tasse e la loro costituzionalità*, nella « Giurisprudenza italiana », 1899.

MAGLIANI, *L'avere e l'imposta*, in « Nuova Antologia », a. 1892, p. 358.

MARTELLO, *L'imposta progressiva in teoria e in pratica*. Torino. Unione.

ID. *Impossibilità pratica dell'imposta progressiva*. « Rassegna di scienze sociali e politiche ». Firenze, a. IV, vol. I, p. 115.

POZZONI C., *La giustizia sociale nei tributi*. Genova. 1905.

SANTANGELO SPOTO, voce *Imposta*, in « Digesto italiano ».

#### Art. 26.

ALBICINI, *Del concetto moderno di libertà*. Bologna. 1890, negli « Scritti politici », p. 101-119.

ALBONICO, *Le evoluzioni e lo sviluppo della libertà*. Torino, 1884.

Autori vari, voce *Cittadinanza*, in « Digesto italiano ».

BACCAGLINI, voce *Libertà*, (delitti contro) in « Digesto italiano ».

BARDELLI, *La libertà individuale nella costituzione e nelle leggi ordinarie*. Torino, Pocca, 1898.

BERTAGNOLI, *Alloggi militari*, nel « Digesto italiano ».

BOLIS, *La polizia e le classi pericolose della società*. Bologna, 1879.

BONOMELLI, *La scuola laica*, nei « Problemi e questioni del giorno ». Milano, 1892.

BRUNELLI, *Il problema delle libertà individuali nello Stato moderno*. Ferrara, 1902.

BRUNIALTI, *Libertà e democrazia*. Milano, 1871.

- BRUNIALTI, *La libertà nello Stato moderno*. Prefazione al vol. V, serie I, della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ».
- CANFORA, voce *Domicilio coatto*, in « Digesto italiano ».
- CENNI ENRICO, *Della libertà considerata in se stessa, in relazione al diritto, alla storia, alla società moderna e al progresso dell'umanità*. Napoli, 1891.
- Civiltà Cattolica, *La libertà*. Articoli varî ivi pubblicati, serie IV, 2, 4 1859, 7, 8. 1860; serie XII, 5. 1887.
- CHIMIENTI, *Sul disegno di legge per modificazione alla legge di Pubblica Sicurezza*, nella « Rivista scientifica del diritto ». 1887.
- COCUZZA, *Della resistenza individuale e collettiva e della rivoluzione*. Palermo, 1887.
- CORBETTA, *Politica e libertà*. Milano, 1877.
- CURCIO, *Ammoniti e sorvegliati*. « Rivista carceraria », 1881.
- CURCIO, *Commentario alla legge di pubblica sicurezza*. Torino. Un. Tip. Ed., 1891.
- D'ARCO, *Sull'influenza del ghetto nello Stato*. Venezia, 1782.
- DIENA, *Gli israeliti*. Venezia. 1873.
- Digesto italiano, voce *Segreto epistolare*.
- DURANTE, voce *Domicilio* (Violazione di), in « Digesto italiano ».
- FERRACCIÙ, *La costituzione italiana nel 1899 e le libertà pubbliche in Italia*. Milano. 1900.
- FERRARI G., *Della libertà e de' suoi limiti*. « Rivista europea », a. 1879.
- FERRI E., *Sull'ammonizione*. « Archivio di psichiatria ». Torino, 1889.
- GABELLI A., *La libertà in Italia*. « Nuova Antologia », novembre, 1889.
- GABELLI, *L'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche*, negli « Scritti », vol. I. Bologna, 1891.
- GARELLI, *Sul trasferimento dell'istruzione elementare allo Stato*, negli « Scritti », II, pp. 155-181.
- IMPALLOMENI, *Il domicilio coatto politico*, in « Giustizia penale ». Roma. a. 1897.
- LASCHI, *La legittima resistenza nel diritto penale italiano*. Verona, Duker, 1905.
- LEONE XIII, *Della libertà umana* (Enciclica) 20 giugno 1888, nella « Biblioteca di scienze politiche », vol. V, p. 1144-1162.
- LOCATELLI, *Sorveglianti e sorvegliati*. Milano, 1808.
- LOLLINI, *L'ammonizione e il domicilio coatto*. Bologna, 1882.
- LONGHI, *Ammonizione, vigilanza speciale e domicilio coatto concorrenti*. Roma « Legge », XLIII, col. 849 e seg.
- LUCCHINI L., voce *Ammonizione*, nel « Digesto italiano ».
- LUCCHINI, *Dell'ammonizione e del domicilio coatto secondo la vigente legge italiana*. « Annali di statistica », serie II, XXV.
- MAIORANA, *La libertà come ragione e fondamento degli istituti politici*. Pisa. 1889.
- MALGARINI, *Della libertà civile nelle costituzioni moderne*. « Archivio giuridico », a. 1884, I. 1885, I.
- MARTINI, *Studi storico-politici sulle libertà moderne d'Europa dal 1789 al 1852*. Cagliari, 1855.
- MASSARANI, *I prodromi della libertà moderna*, negli « Scritti varî ». Firenze, 1875.
- MASUCCI, *Diritto e delitto di resistenza*, nel « Filangieri », 1884, p. 181.

- MONTALCINI, *Sulle vicende delle pubbliche libertà in Piemonte dai primi tempi di Casa Savoia ad Emanuele Filiberto*. Torino, 1884.
- MORELLI, *Che cosa sono le libertà civili?* Modena, « Archivio giuridico », a. 1899.
- MORPURGO, *La democrazia e la scuola*. Torino, 1885.
- MORTARA, *La lotta per l'eguaglianza*. Prolusione. Pisa, 1889.
- MUSICO, *Se un ebreo possa essere ministro*. Roma, 1873.
- NEGRI, *Dei delitti contro la libertà*. Milano, Vallardi, nel « Trattato di diritto penale » di P. COGLIOLO.
- NOCITO, *Il diritto penale e le colonie agricole*. Siena, 1868.
- ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*. Vol. V, serie I. della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ». Torino, Un. Tip. Ed.
- ORLANDO, *Resistenza individuale e collettiva*. Torino, Loescher, 1885.
- PEPOLI, *Della libertà*. Bologna, 1864.
- PERATONER, *Dei delitti contro la libertà*. Catania, 1891.
- PERFETTI, *Della libertà*. Discorsi. Perugia, 1864.
- PIERANTONI, *L'insegnamento nazionale*. Tip. del Senato. Roma, 1886.
- PISANI, *Della libertà nella monarchia*. Sanremo, 1898.
- PRATESI, *Le scuole elementari allo Stato*. Torino, 1898.
- PRESUTTI, *La necessità della difesa individuale nel diritto pubblico*. Torino, Un. Tip. Ed. Estratto dalla « Giurisprudenza italiana ».
- PUGLIA, *Brevi linee fondamentali d'una teorica della libertà*. « Rassegna di scienze sociali e politiche », a. VII, vol. I, p. 454.
- PUGLIESE, *Del delitto di resistenza*, nella « Rivista di giurisprudenza » di Trani e commentari all'articolo 190 e ss. Cod. pen.
- RACIOPPI, *La libertà civile e la libertà politica*. Prolusione letta nella R. Università di Roma e pubblicata nell'« Archivio giuridico », a. V, p. 81.
- RAMPONI, *La personalità umana nelle leggi civili speciali*. « Giurisprudenza italiana ». Torino.
- RANELLETTI, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*. Macerata, Bianchini, 1899.
- ID. *La polizia di sicurezza*, nel « Primo Trattato completo di diritto amministrativo » diretto dall'ORLANDO.
- Rivista carceraria, *Il Congresso giuridico di Torino e gli istituti del domicilio coatto, ecc.* 1880, p. 10.
- SBARBARO, *Della libertà*. Modena, 1870.
- SCADUTO FRANCESCO, *Guarentigie ponteficie e relazione fra Stato e Chiesa*. Storia, esposizione, critica, documenti, in-8, m. pelle. Torino, 1884.
- SCALVANTI, *Le guarentigie della libertà*. Perugia, 1820.
- SCOLARI, *Della libertà come ragione e fondamento degli istituti politici*. « Archivio giuridico », vol. XLI, p. 52.
- SECCHI, *Ammonizione e domicilio coatto*. Sassari. « Foro Sardo », III, 1904, fascicolo 1-3.
- SERRA, *L'ammonizione per oziosità, vagabondaggio e sospetto di reati*. Torino, Un. Tip. Ed.
- SIGHELE, *La sorveglianza speciale della polizia e il nuovo codice penale*. « Rivista penale », 1876, 4.
- SISMONDI, *Storia del risorgimento, dei progressi, del decadimento e della rovina della libertà in Italia*. Torino, 1853.
- TAMBARO, *I delitti contro le libertà politiche*. Roma, 1896.

- TAMBARO, *Teoria della resistenza*. « Cassazione unica », a. XV, c. 765 e ss.  
 UGO, voce *Libertà individuale*, in « Digesto italiano ».  
 VACHELLI, *Del concetto di libertà nel diritto pubblico*. Cremona, 1888.  
 ID. *Difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini*, nel vol. III del « Trattato di diritto amministrativo » di ORLANDO, p. 472.  
 VIAZZI, *Il delitto di resistenza*. Milano. Soc. Lib. Ed., 1901.

#### Art. 27.

---

#### Art. 28.

- ARANGIO-RUIZ GAETANO, *Il diritto di stampa*. Modena, 1906.  
 BOCCHIALINI, *Sulla irresponsabilità del gerente per reati comuni*. Supplemento « Rivista penale », III, p. 174.  
 BOGLIETTI, *Il giornalismo*. « Rassegna di scienze sociali e politiche », a. XI, vol. I, p. 84.  
 BONASI, *Sulla legge della stampa*. Modena, 1881.  
 BRANGI, *Intorno all'imputabilità presunta del gerente*. Napoli, Tip. Errico, 1903.  
 BUCCELLATI, *La libertà della stampa modellata dalla legge*. Milano, 1882.  
 BUNIVA, *Della libertà di stampa negli Stati sardi*. « Rivista italiana », 1850.  
 BUONVINO, *Il giornalismo contemporaneo*. Palermo, 1906.  
 CASTORI, *I reati di stampa e l'editto 26 marzo 1848*. Torino, Un. Tip. Ed., 1889.  
 CITARELLA, *Responsabilità del gerente*. « Monitore dei tribunali ». Milano, 1895, p. 49.  
 CLAVARINO, *Commento alla legge sulla stampa*. Torino, 1881.  
 COMPARI, *Responsabilità di stampa*. Milano, 1888.  
 DE BENEDETTI, *La riforma della legge sulla stampa*. Roma. « Cassazione unica », a. XI, vol. X, col. 481-484; 1899.  
 DURANTE, *La libertà di scrivere e di stampare in Italia*. « Archivio giuridico », vol. XXVII, p. 269-280, 363-386; vol. XXVIII, p. 373-388.  
 FERRAIOLI, *La diffamazione politica*, nel « Circolo giuridico », 1895, 217.  
 FLORIAN, *Contro una presunzione iniqua a carico del gerente responsabile dei delitti commessi mediante la stampa periodica*. Roma, « Foro italiano », XXXII, in nota, 30 giugno 1907.  
 FRACASSETTI, *La stampa periodica nell'odierna legislazione italiana*. Udine, 1891.  
 FROLA, *Delle ingiurie e delle diffamazioni specialmente in tema di stampa*. Torino, 1886.  
 ID. *I sequestri di stampa ad opera del p. m.* Genova, « Il Giurista », 1892, II, p. 123.  
 GABELLI, *Sulla libertà di stampa e l'editto 26 marzo 1848*. « Monitore dei tribunali », 1881, IV, 48, 49.  
 GARAZZI-SPECH, *Sulla libertà della stampa*. Milano, 1881.  
 GASCA, *Diritti e doveri della stampa*. Torino, Un. Tip. Ed., 1905.  
 GIACCHI, *Il giornalismo in Italia*. Roma, 1883.  
 GRASSI, *La legislazione sulla stampa inglese comparata alla legislazione italiana*. Bologna. Zanichelli, 1895.

- GRIPPO, *Relazione sul progetto di legge per modificazioni e aggiunte alla legge di pubblica sicurezza e sulla stampa 22 aprile 1899*. Leg. XX, sess. II, doc. 143-A.
- GUERZONI, *La stampa odierna e la sua legislazione in Italia*. « Nuova Antologia », settembre 1869.
- LECCI, *I reati di stampa nel diritto comune*. « Archivio giuridico », vol. I, XVIII.
- MAINERI, *La stampa e l'ufficio suo*.
- MANFREDI, *Il diritto penale della stampa*. Milano, 1881.
- MOSCA, *Sulla libertà della stampa*. Palermo, 1885.
- NATALI, *La responsabilità penale e civile dei direttori di giornali e periodici nella legislazione italiana*. Roma, « Legge », 1896, parte I, 280.
- OLLANDINI, *La legge sulla stampa e il diritto comune*, in « Rivista penale », a, 1906, vol. LXIII, p. 613 e seg.
- ID. voce *Stampa* (Polizia della), in « Digesto italiano ».
- PAOLOCCI, *Polizia della stampa, responsabilità del gerente*. « Rivista penale », annata 1903.
- PESSINA, *La libertà di stampa e il nuovo Codice penale*. Estratto dal volume per il XXV anno d'insegnamento di F. Serafini. Firenze, Barbèra, 1892.
- PIGOZZI, *Una lacuna dell'editto sulla stampa*. Roma. « Manuale del funzionario di pubblica sicurezza », 1895, n. 23.
- PINCHERLE G., *La legge e la stampa*. Studio di dottrina e di giurisprudenza penale.
- PRAMPOLINI, *Reato commesso col mezzo della stampa*. Firenze, 1891.
- RAMELLA, *I redattori della stampa periodica*. Milano, 1897.
- ID. *Giornali e giornalisti*. Milano, Società Ed. Sonzogno, 1899, p. 360.
- SCAPINELLI, *La stampa e il gerente responsabile*. Bologna, 1889.
- SOVERINI, *Considerazioni politiche intorno alla legge sulla libertà della stampa*. Torino, 1863.
- STIVANELLO, *Il quarto potere*. Milano, 1885.
- STOPPATO A., *Sulla facoltà del gerente responsabile di produrre querela per le offese dirette al suo giornale*.
- TAMBARO, *La legge sulla stampa e il nuovo Codice penale*. Napoli, 1894.
- ID. *La libertà di stampa e il diritto penale*. Torino, 1896.
- TEMPIA, *Il diritto di stampa in Italia; studi e proposte*. Torino, 1891.
- TUOZZI, *Ancora della legge sulla stampa in quanto è rimasta in vigore*. « Foro penale », II, p. 192.
- UGO, voce *Stampa* (diritto di), in « Digesto italiano ».

#### Art. 29.

- ANGIONI-CONTINI, *Della espropriazione per utilità pubblica*. Sassari, 1880.
- CHIMIENTI, *Il diritto di proprietà*. Torino, 1895.
- FERRARA, *L'esecuzione forzata del diritto d'autore*. Napoli, 1904.
- LOMBARDO-PELLEGRINO, *Il diritto di espropriazione*. Milano, Soc. Libr. Ed.
- SCALVANTI, *La espropriazione per pubblica utilità*, nel « Trattato di diritto amministrativo », diretto dall'ORLANDO, vol. IV, parte I.

#### Art. 30.

---

## Art. 31.

- GRAZIANI, *Il debito pubblico*, nel « Trattato di diritto amministrativo », diretto dall'ORLANDO, vol. IX.  
*Sommario storico-amministrativo dei debiti consolidati, redimibili e perpetui, amministrati dalla Direzione generale del Debito pubblico*. Roma, Bertero, 1899.

## Art. 32.

- ARCOLEO, *Riunioni ed Associazioni politiche*. Napoli, 1878.  
 ARANGIO-RUIZ, *Le Associazioni e lo Stato*. Napoli, 1895.  
 ID. *Il diritto di associazione*, nell' « Enciclopedia giuridica italiana ». Milano, vol. I, parte IV, p. 863-999.  
 BONGHI, *Le Associazioni religiose e lo Stato*. « Nuova Antologia », gennaio 1872.  
 ID. *Il diritto d'associazione*. « Rassegna nazionale », a. 1894, vol. 75, p. 184.  
 ID. *La situazione del paese e il diritto di associazione*, nella « Nuova Antologia », 1878, vol. XII.  
 BRUNIALTI, *Il diritto d'associazione*, nel « Digesto italiano ». Torino, 1883, vol. IV, parte II, p. 1-50.  
 ID. voce *Associazione e riunione* (diritto di), in « Digesto italiano ».  
 CESAREO, *Il diritto d'associazione e l'Internazionale*. Milano, 1871.  
 CIONCI, *Il diritto d'associazione in Italia*. Iucca, 1879.  
 CONTUZZI, *Assembramenti e riunioni*, nell' « Enciclopedia giuridica italiana », vol. I, 4. p. 331-427. Milano, 1882.  
 FERRACCIÙ, *Intorno alla libertà di riunione e di associazione nello Stato moderno*. Sassari, 1897.  
 FERRI L., *La psicologia dell'associazione da Hobbes ai nostri giorni*. Firenze, 1880.  
 GOTTI, *Sul diritto d'associazione*, nella « Rassegna di scienze sociali e politiche », I, 1887.  
 SAREDO, voce *Adunanze pubbliche*, in « Digesto italiano ».  
 SPASIANO, *Sulla importanza morale, politica ed economica delle Associazioni*. Napoli, 1862.  
 TAMBARO, *Le Associazioni politiche*. Napoli, 1900.  
 VILLAPERNECE, *L'individuo e l'Associazione*, negli « Atti dell'istituto lombardo », II, IX, 1886.  
 ZINI, *Lo spirito di associazione nella civiltà*. Torino, 1891.

## Art. 33.

- ALFIERI DI SOSTEGNO, *Il Senato e la democrazia nel regno d'Italia*. « Rassegna Nazionale », a. 1882, vol. VIII, p. 397.  
 ANSIDEI, *Studi sulla costituzione dei Senati ed alcuni criteri per le riforme di quello italiano*. « Rassegna Nazionale », 1866, 3 e 4.  
 ARANGIO-RUIZ, *Le ultime proposte di riforma del Senato italiano*. A. VI, vol. I, p. 369, della « Rassegna di scienze sociali e politiche ».  
 ARCOLEO, *Appunti sul Senato moderno*. Napoli, 1879.  
 BERTOLINI, *Il deputato e senatore corrotto*. « Rivista penale », a. 1903.  
 BONGHI, *La riforma del Senato*. « Nuova Antologia », agosto 1887.

- BRUNELLI, *La condizione giuridica del senatore non convalidato*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.
- BRUNIALTI, *Senatori vecchi e senatori nuovi*. « Rassegna di scienze politiche », 1892, 2.
- ID. *Le Senat italien*. « Revue du droit publique », fasc. nov.-dic. 1896.
- ID. voce *Assemblea*, in « Digesto italiano ».
- CARFORA, voce *Sicurezza dello Stato* (Delitti contro la), in « Digesto italiano ».
- CASTAGNOLA, *La riforma del Senato*. Torino, 1886.
- CATINI, *I sistemi di composizione della Camera Alta e la riforma del Senato in Italia*. Correggio-Emilia, Tip. Finzi, 1907.
- CAVALLARO FRENI, *Il Senato italiano ed il suo organismo. L'evoluzione storica del Senato in Italia, in Inghilterra, in Francia*, nell' « Antologia giuridica », IV, 613, L, 527.
- CITTADELLA VIGODARZERE, *Lo Statuto ed il Senato*. Studio di F. LAMPERTICO. Padova, 1887.
- CODACCI-PISANELLI, *Il giudizio sui titoli dei nuovi senatori*.! negli « Scritti di diritto pubblico ». Città di Castello, 1900.
- CRITO, *La riforma del Senato*. « Rassegna Nazionale », 1877, 4.
- DE MAURO, *Il Senato italiano*. « Circolo giuridico ». Palermo, 1882.
- ID. *Intorno alla riforma del Senato in Italia*, nell' « Antologia giuridica », VI, 849.
- FERRARIS L., *Il Senato italiano*. « Nuova Antologia », 1892, 68.
- GAROFALO, *Il Senato elettivo*. « Giornale napoletano », 1878, 7.
- GOTTI, *I principi del sangue reale al Senato*. « Rassegna di scienze sociali e politiche ». Firenze, a. IX, vol. II, p. 385.
- GUARNERI, *Il Senato d'Italia*. a. 1898, vol. VIII, p. 930. « Riforma sociale ».
- IMPALLOMENI, *La corruzione dei membri del Parlamento*. « Archivio di diritto pubblico », 1893.
- LA PORTA, *Il Senato elettivo*. Messina, 1880.
- LAMPERTICO, *Lo Statuto e il Senato italiano*. Roma, 1886.
- LINATI, *Intorno alla proposta di riformare il Senato*. Parma, 1886.
- LIZZATTI, *La riforma del Senato*, in « Rinnovamento », a. 1894, 3.
- MARIANI, *Sulla formazione del Senato e la rappresentanza per classi*. Napoli, 1895.
- MARTELLI, *L'allargamento del suffragio e l'avvenire del Senato*. « Rassegna Nazionale », giugno 1881.
- MOLINARI-TOSATTI, *Gli abusi commessi dai senatori e deputati nell'esercizio delle loro funzioni*. « Rivista penale », a. 1893.
- MURÈ, *Le due Camere legislative nello Stato moderno e il Senato italiano*. Roma. « Cultura sociale », 1906, p. 130.
- ORLANDO, *La condizione giuridica dei senatori non convalidati*. « Archivio di diritto pubblico », a. V, p. 207.
- PADOA, *Sulla opportunità di riformare il Senato in Italia*. « Rivista europea ». 1882, 31.
- PALMA, voce *Senato*, in « Digesto italiano ».
- ID. *La riforma del Senato in Italia*. « Nuova Antologia », 1882, 31.
- PIERANTONI, *Il Senato e la nomina dei senatori*. « Rassegna », a. II, vol. I, p. 213, 263.
- ID. *Il Senato e le leggi sociali*. Edoardo Perino, editore. Roma, 1886.
- ROSSI GUIDO, *Il voto del Senato*. « Rassegna Nazionale », giugno, 1882.

- SAREDO, *La condizione giuridica dei senatori non convalidati*, nella « Legge », 1896.
- SAPINO, *Il Senato in Alta Corte di Giustizia*, in « Rivista penale », giugno 1904 p. 723.
- SARTINI, *La riforma del Senato*. « Rassegna Nazionale », a. 1882, vol. VII, p. 658; vol. VIII, p. 528.
- SCIACCA, *La Camera alta nei Governi parlamentari*. Torino, 1878.
- SEMMOLA, *Il Senato nel sistema rappresentativo*. Napoli, 1878.
- TRICOMI LA PORTA, *Il Senato elettivo*. Messina, 1800.
- UGO, *Il Senato nel Governo costituzionale*. Torino, 1881.
- ID. voce *Pari* (Camera e giudizio dei), in « Digesto italiano ».
- VACCHELLI, *Del sistema bicamerale*. A. VI, vol. II, p. 337-398. della « Rassegna di scienze sociali e politiche ».
- VANNI I., *Sulla costituzione dei Senati ed alcuni criteri per le riforme di quello italiano*. Roma, 1887.
- VIDARI, *La riforma del Senato*, in « Archivio giuridico », febbraio 1872.
- ID. *Della prima Camera nei Parlamenti e del Senato del Regno d'Italia*. « Archivio giuridico », 1872, 9.

#### Art. 34.

- ZANICHELLI, *Questioni intorno all'articolo 34 dello Statuto*, in « La Cultura », 1892.

#### Art. 35.

#### Art. 36.

- ARANGIO-RUIZ, *Alta Corte di Giustizia*, nell'« Enciclopedia giuridica italiana », Milano, 1888.
- ID. *Sulle attribuzioni giudiziarie del Senato*. Castrovillari, 1895.
- ID. *Il nuovo regolamento giudiziario del Senato italiano*, nell'« Archivio giuridico », vol. LXVII, p. 435. Modena, 1901.
- CARFORA, *Se siano ammissibili gravami avverso alle sentenze dell'Alta Corte*. « Pretura », IV, p. 49, 15-29 febbraio 1908. Gaeta.
- CUCINIELLO, *Il Senato in Alta Corte di Giustizia*. Roma, Società Poligrafica Editrice, 1907.
- ID. *Se il Senato debba essere costituito con decreto reale per giudicare i ministri accusati dalla Camera*. « Legge », 16 agosto 1907, col. 1663.
- GADDA, *Il Senato in Alta Corte di Giustizia*. « Nuova Antologia », 1° novembre 1900.
- LESSONA, *Un conflitto di giurisdizione penale fra il Senato e la Cassazione*, « Cassazione Unica », IX, 945.
- LUZZATTO, *Contributo all'interpretazione degli articoli 36 e 47 dello Statuto*. « Rivista penale », annata 1899.
- NOCITO, voce *Alto tradimento*, in « Digesto italiano ».
- ID. *I reati di Stato*, in « Digesto italiano ». Torino, 1893.
- ID. *Del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia*, in « Digesto italiano ». Torino.

- NOTO D'ANTONA G., *La responsabilità ministeriale e la competenza dell'Alta Corte di Giustizia*. Palermo, Reber.
- PERTICO, *La giurisdizione penale del Senato sopra i suoi membri*. Roma, « Giustizia penale », a. X, col. 641.
- PIERANTONI, *La competenza del giurì nei fatti imputati ai militari in Pavia e Piacenza. Diritto costituzionale*. Tip. Amalia Bettoni, Milano, 1870.
- QUARTA, *Inammissibilità del ricorso alle sezioni unite della Corte di Cassazione contro la sentenza del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, per il motivo di eccesso di potere*. Conclusioni presentate alla C. S. e pubblicate nella « Giurisprudenza italiana », a. 1908, vol. LX, parte I, sezione I, p. 353.
- RENDE, *Un'ipotesi di conflitto tra la giurisdizione penale ordinaria e quella del Senato in Alta Corte di Giustizia*. « Giurisprudenza italiana », LVIII, 223 in nota, luglio 1906.
- ROMANO, *Le giurisdizioni speciali amministrative*, nel vol. III del « Trattato di diritto amministrativo » diretto dall'ORLANDO.
- TAMBARO, *Il nuovo regolamento giudiziario del Senato* nella « Rivista di giurisprudenza », Trani, 1901.
- VIGLIANI, *Questioni sulla giurisdizione penale del Senato del Regno*, nella « Giurisprudenza italiana ». vol. I, n. III, p. 12 e ss.
- ZANICHELLI, *I privilegi parlamentari*, in « Rivista di diritto pubblico », a. I, p. 74.

#### Art. 37.

- BRUNELLI, *In tema d'interpretazione dell'articolo 37 dello Statuto*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.

#### Art. 38.

#### Art. 39.

- ARANGIO-RUIZ, *I magistrati nei seggi elettorali*. A. VIII, vol. I, p. 335; e a. IX, vol. II, p. 658.
- ID. *Il riparto dei deputati in Italia secondo il censimento del 1901-1902*. Vol. II, p. 432, « Riforma sociale ».
- ID. *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*, in « Studi giuridici in onore di C. FADDA ».
- AVELLONE, *Corruttori e corrotti*. Roma, 1892.
- BERTOLINI, *I deputati sono pubblici ufficiali*. « Temi Veneta », vol. XVIII, n. 10.
- ID. *Il deputato e senatore corrotto*, « Rivista penale », a. 1893.
- BONGHI, *Le leggi inglesi contro la corruzione elettorale*. « Nuova Antologia », dicembre 1892.
- ID. *La nuova legge elettorale (22 gennaio 1882) e l'avvenire del paese*. « Nuova Antologia », febbraio 1882.
- ID. *La corruzione elettorale*, in « Questioni del giorno ». Milano, Treves, 1893.

- BONGHI, *Lo scrutinio di lista*. « Nuova Antologia », gennaio 1891.
- BRUNELLI, *Voto plurimo e voto per categorie*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.
- ID. *Contro l'obbligatorietà del voto*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.
- ID. *Scrutinio di lista e collegio uninominale*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.
- BRUNIALTI, *La rappresentanza delle minorità*. Milano, 1871.
- ID. *La nuova legge elettorale del 22 gennaio 1882*. « Nuova Antologia », giugno 1882.
- ID. *La giusta rappresentanza di tutti gli elettori*. Roma, 1872.
- ID. *La riforma elettorale. Il voto politico*. « Nuova Antologia », luglio 1876.
- ID. *Le riforme legislative nei riguardi del sesso e il voto politico delle donne*. « Nuova Antologia », novembre 1879.
- ID. *Le donne che governano*. « Nuova Antologia », novembre 1880.
- ID. *Legge elettorale commentata*. Torino, 1882.
- ID. *Di alcune prerogative dei deputati al Parlamento*. « Rassegna di scienze politiche e sociali ». Firenze, a. I, vol. I, p. 30.
- ID. *La donna nel diritto pubblico secondo le ultime leggi e gli ultimi studi*. « Rassegna Nazionale », a. 1892, vol. 64, p. 3.
- ID. voci *Aggiornamento; Assemblea; Candidato; Capacità politica; Elezioni politiche*, nel « Digesto italiano ».
- CARFORA, *Se i membri del Parlamento sieno pubblici ufficiali*. « Diritto e giurisprudenza ». Napoli, 1893.
- CASTAGNOLA, *Lo scrutinio di lista*. « Nuova Antologia », dicembre 1881.
- CATTANEO, *Le basi dell'elezione politica*. Torino, 1878.
- CAVELLI, *I deputati sono pubblici ufficiali*. « Scuola politica », a. III, p. 115.
- CELENTANO, *Gli stranieri e gli irredenti di fronte alla legge elettorale italiana*. « Rivista giuridica e sociale ». Napoli, a. 1905, p. 5.
- CHIMIENTI, *Il principio rappresentativo nel diritto costituzionale moderno*. « Archivio giuridico », LXXVIII, 1907.
- CODACCI-PISANELLI, *L'azione popolare penale*, negli « Scritti di diritto pubblico ». Città di Castello, a. 1900.
- COPPINI, *Se le elezioni politiche o amministrative devono farsi colle liste nuove anteriormente al 30 giugno*, in « Bollettino delle Opere Pie e dei Comuni », a. 1905.
- CORLEO, *Collegio plurinominale o uninominale*. « Rassegna di scienze sociali e politiche ». Firenze, a. IV, vol. I, p. 347.
- CRISO, *Il voto plurimo*. « Rassegna Nazionale », a. 1899, vol. 105, p. 694. Digesto italiano, voce *Alterazioni di liste elettorali*.
- ID. voce *Scrutinio* (Sistemi di).
- DURANTE, voce *Attentato all'esercizio dei diritti politici*, in « Digesto italiano ».
- ESCOBEDO, *Il falso elettorale e il falso previsto nel Codice penale comune*. « Giustizia penale », 1896, II, p. 611.
- FERRARIS C., *La rappresentanza delle minoranze in Parlamento*. Torino, 1870.
- FERRARIS C. F., *Nuovi studi sulla rappresentanza proporzionale in Italia*. Bologna, 1871.
- FERRARINI, *Il voto obbligatorio*. « Archivio di diritto pubblico », a. III, p. 270.

- FIORE P., *L'elettorato pei condannati all'estero*. « Bollettino amministrativo ». Napoli, 1886.
- FORTI, *Il voto obbligatorio*. « Giurisprudenza italiana », a. 1902. parte IV. c. I.
- FORTEBRACCI, *Contro il voto plurimo*. « Rassegna Nazionale », a. 1897. vol. 95. p. 654.
- FRASSATI, *Le donne elettrici*. Torino, 1889.
- GAETA A., *La teoria del suffragio politico*, con prefazione di A. BRUNIALTI. Un vol. in-8; pag. 292, Torino, 1897.
- GASCA, *Manuale dell'elettore politico e amministrativo*. Roma, Soc. Ed. Laziale, 1907.
- GATTI-CORSETTI, *Incompatibilità parlamentari*. Torino, Bocca, 1904.
- GENALA, *Metodo per applicare la rappresentanza proporzionale in Italia*. Firenze, 1879.
- ID. *Della libertà ed equivalenza dei suffragi nelle elezioni*. Milano, 1871.
- ID. *Relazione sull'abolizione dello scrutinio di lista e ritorno al collegio uninominale*. 1892.
- ID. *Il deputato condannato*. « Rassegna di scienze politiche e sociali », 1892.
- GENTILE, *Il broglio e le elezioni nella repubblica romana*. Milano, 1882.
- IBSEN, *La Camera Alta nel Governo rappresentativo*. Roma, Tip. Romana, 1882.
- IMPALLOMENEI, *La corruzione dei membri del Parlamento secondo il Codice penale*. « Archivio di diritto pubblico », a. III, p. 36.
- IONA, *La rappresentanza politica*. Modena, 1893.
- ID. *Valore sociologico della rappresentanza*. « Archivio di diritto pubblico », II, 161.
- LACAVA, *Sulla riforma della legge elettorale*. Napoli, 1881.
- LEPORINI, *L'obbligo del voto politico sanzionato da pena*. Palermo, 1893.
- LAMPERTICO, *Relazione sulla legge elettorale*. Senato del Regno, sess. 1880-81.
- LLOY, *Elettori ed eletti*. Milano, 1874.
- LUCCHINI O., *L'introduzione dell'azione popolare nei nostri ordinamenti costituzionali ed amministrativi*. « Rassegna di scienze sociali e politiche », Firenze, a. II, vol. I, p. 53.
- MAIORANA, *La parola « Parlamento »*. Conferenza. Catania, 1884.
- ID. *La nuova tendenza storica per l'ingrandimento dei collegi elettorali politici*. Catania, 1901.
- MARGHERI, *Il diritto di voto alle donne*. « Rivista d'Italia ». Roma, agosto 1906.
- MARTINELLI, *Osservazioni intorno al problema dei diritti delle donne con particolare riguardo al diritto di voto*. Genova, 1889.
- MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*. Perugia, 1892.
- ID. *Lo scrutinio di lista e il ritorno al collegio uninominale*, Perugia, 1891.
- MOLINARI-TOSATTI, *Gli abusi commessi dai deputati e senatori nell'esercizio delle loro funzioni e la sanzione parlamentare*. « Rivista penale », volume XXXVII, p. 526.
- MONTALCINI, *La legge elettorale politica nelle sue fonti e nella sua giurisprudenza*. Milano, Hoepli, 1904.
- ID. *Problemi elettorali*. « Nuova Antologia », 1° giugno 1904.
- MORELLI, *Alcune osservazioni sulla rappresentanza proporzionale*. Venezia, 1874.

- MORELLI, *Saggi sui sistemi di scrutinio*. Padova, 1886.
- ID. *Lo scrutinio di lista*. « Annuario delle scienze giuridiche e politiche », Milano, a. II.
- MOZZONI, *Del voto politico delle donne*. Estratto dal periodico « La donna », a. IX, 1877.
- MOSCA, *Sul voto politico alle donne*, in « Corriere della Sera », agosto 1906.
- NEGRI, voce *Brogli elettorali*, in « Digesto italiano ».
- ID. *Corruzione, coercizione e frode in materia elettorale*. « Rivista penale », vol. 45°, p. 325.
- ORLANDO, *La riforma elettorale*. Milano, 1883.
- ID. *De la nature juridique de la représentation politique*. « Revue du droit publique », fas. gennaio-febbraio 1895.
- ID. *Le lotte elettorali*. Firenze, 1895.
- ID. *Della responsabilità penale dei membri del Parlamento*. « Archivio di diritto pubblico », a. III, p. 134.
- ID. *La legge sulle incompatibilità parlamentari e la necessità di una revisione di essa*. « Archivio di diritto pubblico », IV.
- ID. *Necessità di una riforma sulle incompatibilità parlamentari*. « Archivio di diritto pubblico », a. IV, p. 43.
- ID. *Il criterio giuridico delle circoscrizioni elettorali*, in « Archivio di diritto pubblico », a. I.
- ID. *Se la Camera sia una persona giuridica*. Conferenza tenuta al Circolo giuridico. Roma.
- ID. *La donna e l'elettorato politico secondo la vigente legislazione*. « Foro italiano », 1060. a. 1906.
- ID. *Sul voto politico alle donne*, in « Tribuna », agosto 1906.
- PADELETTI, *Teoria dell'elezione politica*. Napoli, 1871.
- ID. *Il suffragio universale. La rappresentanza proporzionale in Italia*, negli « Scritti di diritto pubblico ». Firenze, 1881.
- PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*. Milano, 1867.
- ID. *La riforma elettorale in Italia*. « Nuova Antologia », novembre 1877.
- ID. *La proporzionalità della rappresentanza nella riforma elettorale italiana*. Roma, Loescher, 1881.
- ID. *La proporzionalità della rappresentanza in Italia* in « Questioni di diritto costituzionale ». Firenze, 1885.
- ID. *Le nostre incompatibilità parlamentari*. A. I, vol. I, p. 457. « Rassegna di scienze sociali e politiche ».
- PATERNOSTRO, *Sulla dottrina della rappresentanza delle minoranze*. Roma, 1878.
- PERSICO, *Le rappresentanze politiche ed amministrative*. Napoli, 1885.
- PIOLA, *L'equilibrio politico e la riforma rappresentativa in Italia*. Milano, Hoepli, 1881.
- PRECONE, *Frode elettorale e falsità documentale*. Suppl. « Rivista penale », vol. I, p. 200.
- RACIOPPI, *Sulla rappresentanza proporzionale*. Roma, 1883.
- ID. *Le astensioni e il voto obbligatorio*. « Rivista di diritto pubblico », a. II, p. 1001.
- RATTO, *Rapporto tra i partiti politici e la rappresentanza*, nell'« Antologia giuridica », VIII, 117.
- ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*. Introduzione, vol. I. *Il rapporto rappresentativo*. Bologna, Garagnani, 1894.

- SALANDRA, *La dottrina della rappresentanza personale*, nell'« Archivio giuridico », vol. XV, p. 181.
- SANTANGELO SPOTO, voce *Parlamento*, in « Digesto italiano ».
- ID. voce *Opzione*, in « Digesto italiano ».
- SANTI, *La legge elettorale politica del Regno d'Italia*. Firenze, 1882.
- SANTINI A., *Operazioni elettorali politiche, eleggibilità, sanzioni penali, colle norme sulle incompatibilità e sulla verificaione delle elezioni e con le giurisprudenze giudiziaria e parlamentare*.
- SAREDO, *Il voto obbligatorio*. Roma, « La Legge », XLI, n. 1, a. 1901.
- SCAPINELLI, *La donna e il voto amministrativo*. Milano, Solmi, 1906.
- SCOLARI, *Il voto e lo squittinio nelle elezioni politiche*. « Nuova Antologia », aprile, 1878.
- SCOLARI LEONE, *Sulla rappresentanza proporzionale*. Firenze, 1895.
- SERRA-GROPPELLO, *La riforma elettorale*. Firenze, 1888.
- SIOTTO-PINTOR, *Aggiunte e modificazioni alla legge elettorale politica*, nel « Giornale degli Economisti », 1899.
- ID. *Collegio uninominale o scrutinio di lista?*, in « Rivista giuridica sociale ».
- ID. *Ineleggibilità implicita o rappresentanza coattiva?*, nell'« Archivio di diritto pubblico ». Roma, a. I, p. 50.
- ID. *Il diritto della donna italiana al voto politico*. Nota pubblicata nel « Foro italiano » e nella « Giurisprudenza italiana », a. 1907, parte III, col. 58.
- SONNINO, *Della rappresentanza proporzionale in Italia*. Firenze, Barbèra, 1872.
- STOPPATO, *Se i membri del Parlamento sieno pubblici ufficiali*. Venezia, Ferrari, 1893.
- TAMBARO, *Il voto palese e il voto obbligatorio*. Estratto dalla « Rivista del Circolo giuridico napoletano ». Napoli, 1901.
- ID. *Suffragio universale e suffragio femminile*. « Rivista giuridica e sociale », a. 1906, p. 97.
- ID. voce *Minoranza*, in « Digesto italiano ».
- UGO, voce *Diritto elettorale*, in « Digesto italiano ».
- ZANARDELLI, *Relazione sulla legge elettorale politica*. 21 dicembre 1880.
- ZANICHELLI, *La riforma della legge elettorale politica a proposito della Relazione dell'on. Genala*. « Rivista di diritto pubblico ». Bologna, a. 1892, p. 345-393.
- ID. *Sullo svolgimento del sistema rappresentativo in Italia*. « Studi Senesi », 1894.
- ID. *Il sistema rappresentativo nella storia del risorgimento italiano*, in « Annuario dell'Università di Pisa », 1906.
- ID. *Abolizione dello scrutinio di lista e ritorno al collegio uninominale*, in « Rivista di diritto pubblico », a. 1890.
- Cfr. anche la bibliografia richiamata all'articolo 40.

#### Art. 40.

- ARANGIO-RUIZ, *La rielezione dei Ministri e segretari generali*. « Rassegna di scienze sociali e politiche », a. V, vol. II, p. 612.
- BONGHI, *Le incompatibilità parlamentari*. « Nuova Antologia », dicembre 1883.
- BRUNIALTI, *Incompatibilità parlamentari*. « Rassegna di scienze politiche e sociali ». Firenze, a. I, vol. I, p. 229, 613.

- GATTI-CORSETTI, *Le incompatibilità parlamentari*. Torino, Bocca, 1905.
- GILARDONI, voce *Incompatibilità*, in « Digesto italiano ».
- IONA, *L'età dei deputati*. « Rassegna di scienze politiche e sociali ». Firenze, a. VII, vol. I, p. 247.
- MICELI, *Le incompatibilità parlamentari*. Milano, 1901.
- MOSCA, *Eleggibilità del deputato a deputato*. « Stampa » di Torino, settembre 1901.
- ORLANDO, *La legge sulle incompatibilità parlamentari e la necessità di una revisione di essa*, in « Archivio di diritto pubblico », a. IV.
- PALMA, *Le incompatibilità parlamentari*. « Nuova Antologia », febbraio 1877.
- PRESUTTI, *I militari nella Camera elettiva*. « Riforma sociale », a. 1901, vol. XI, p. 36.
- RACIOPPI, *Se un deputato nazionale in carica possa essere eletto in più collegi*. Relazione e controrelazione alla Camera dei deputati nella seduta del 4 marzo 1903, nel « Consigliere dei Comuni, delle Opere pie e delle Provincie », 1903, 137.
- ROSSI L., *Se il deputato possa essere ammesso alla Camera prima della convalidazione dell'elezione*. « Archivio di diritto pubblico », a. III, p. 211.
- ROSSI, *Sulla eleggibilità del deputato di un collegio in un altro collegio*. « Archivio del diritto pubblico », a. I, p. 707 (con nota dell'ORLANDO adesiva).
- SANESI, *Su le incompatibilità parlamentari*. « Rassegna nazionale », a. 1899, vol. 109, p. 522.
- SIOTTO-PINTOR, *Ineleggibilità implicita e rappresentanza coattiva?* in « Archivio del diritto pubblico, ecc. », a. I.
- TAMBARO, *Le incompatibilità parlamentari*, Palermo, 1900.
- MASUCCI, *Dei reati contro l'esercizio dei diritti elettorali*. Napoli, 1886.
- ZANCHELLI, *I deputati impiegati*. A. VII, vol. I, p. 3, della « Rassegna di scienze sociali e politiche ».
- ID., *Sulle incompatibilità parlamentari*. « Rivista di diritto pubblico ». Bologna, a. 1891, p. 1023.
- Cfr. anche la bibliografia richiamata all'articolo 39.

#### Art. 41.

- FERRACCIÙ, *La rinuncia del mandato politico*. « Archivio giuridico », XI, 323.

#### Art. 42, 43, 44.

#### Art. 45.

- AGNELLI, *Dell'immunità in generale*. Milano, Soc. Ed. Lib.
- ALIMENA, *I reati commessi all'udienza*. « Rivista penale », annata 1902.
- ARABIA, *Della prerogativa parlamentare*, nell'« Accademia di scienze sociali e politiche ». Napoli, 1887, vol. XXI, p. 1-23.
- ARANGIO-RUIZ, *Intorno all'articolo 45 dello Statuto*. « Archivio di diritto pubblico », a. II, p. 130. « Rivista penale », aprile 1905.

- ARANGIO-RUIZ, *Se si possa arrestare un deputato in esecuzione di sentenza passata in giudicato ecc.* « Giustizia penale », vol. XI, col. 201.
- BARZILAI, *L'articolo 45 dello Statuto, la guarentigia dei deputati nei procedimenti penali.* Roma, 1887.
- BONGHI, *I deputati e le loro guarentigie.* « Nuova Antologia », marzo 1895.
- BRUNELLI, *L'articolo 45 dello Statuto e il caso Giolitti*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.
- BRUNIALTI, *Di alcune prerogative dei deputati in Parlamento.* « Rassegna di scienza sociali e politiche », vol. I.
- CRISAFULLI, *La guarentigia dei deputati nei procedimenti penali.* « Archivio di diritto pubblico », a. IV, p. 19, 249, 401.
- ID. *Le prerogative parlamentari durante lo stato d'assedio.*
- DELL'ABATE, *L'articolo 45 dello Statuto costituzionale italiano.* Bologna, Zanichelli, 1886.
- FERRACCIÙ, *Le guarentigie parlamentari durante lo stato d'assedio.* Milano, « Filangieri », XXIV, p. 161.
- MICELI, *Le immunità parlamentari.* Milano, Soc. Lib. Ed., 1901.
- MIRABELLI, *L'articolo 45 dello Statuto nel Parlamento italiano.* « Nuova Antologia », 1° giugno 1903.
- MIRAGLIA, *Le statutarie prerogative parlamentari e il Codice di procedura penale.* Roma, « Cassazione unica », vol. IX, c. 977.
- NAMIAS, voce *Autorizzazione a procedere*, in « Digesto italiano ».
- ORLANDO, *L'immunità des locaux parlementaire.* « Revue du droit publique », fasc. luglio-agosto 1893.
- ID. *Competenza del potere giudiziario sull'interpretazione dell'articolo 45 dello Statuto*, in « Archivio di diritto pubblico », a. I.
- PALMA, *Una nuova questione sui privilegi parlamentari*, nella « Rassegna di scienze sociali e politiche », 1883, 84.
- PARODINI, *Dell'immunità parlamentare in relazione al caso Baratieri.* Genova, 1896.
- RACIOPPI, *Sull'interpretazione dell'articolo 45 dello Statuto.* « Giurisprudenza italiana », a. 1903, parte III, col. 169.
- Relazioni parlamentari intorno all'interpretazione dell'articolo 45*, tra cui da notarsi quelle: MANCINI (1870), SACCHI (1887), CARATTI (1893), CANNETTA (1905), LUCCHINI, CASSUTO (1906), STOPPATO (1908) e BIANCHI (1908).
- ROSSI, *L'immunità dei deputati in sè e nella sua applicazione ai militari in tempo di guerra.* « Archivio giuridico », vol. LVIII.
- SANSONETTI, *Nota sull'interpretazione dell'articolo 45 dello Statuto.* « Foro italiano », 1895, parte II, col. 121.
- SIOTTO-PINTOR, *Sull'articolo 45 dello Statuto*, in « Annali dell'Università di Perugia ».
- TAMBARO, voce *Guarentigie costituzionali*, in « Digesto italiano ».
- ID. *Le prerogative parlamentari e la questione Nasi.*
- ZANICHELLI, *I privilegi parlamentari.* « Rivista di diritto pubblico », vol. I, p. 74-86.
- ID. *Intorno all'articolo 45 dello Statuto.* « Rivista penale », gennaio 1904.

## Art. 47.

- ARANGIO-RUIZ, *I reati dei Ministri e la Corte di cassazione*. « Rivista penale », 1895, vol. XLII.
- ID. *Accusa e arresto del Ministro Nasi*. « Rivista penale », fasc. settembre 1907.
- ARDUINO, *Il reato ministeriale*. « Riforma sociale », a. 1899, vol. IX, p. 129.
- AURITI, *L'articolo 47 dello Statuto e i reati ministeriali*, in « Giustizia penale », a. I.
- BORSARI, *Della responsabilità dei pubblici funzionari*. Firenze, 1869.
- DE BENEDETTI, *Il ricorso Crispi*. « Cassazione Unica », a. X, 1897, vol. IX, col. 33.
- DE MAURO, *La giurisdizione sui reati ministeriali*. Pisa, « Rivista di diritto penale e sociologia criminale », VIII, marzo-aprile 1907.
- ESCOBEDO, *I reati ministeriali e il diritto di accusa della Camera*. « Giustizia penale », a. 1895.
- ID. *Ancora sui reati ministeriali e il diritto d'accusa nella Camera*. « Giustizia penale », I, 1895, col. 881.
- ID. *Ministri ed ex-ministri di fronte alla legge penale*. « Giustizia penale », a. 1897, vol. III, col. 149<sup>s</sup>.
- ID. *L'illegabilità dell'accusa e dell'arresto di Nasi nel procedimento avanti l'Alta Corte*. « Giustizia penale », XIII, col. 1186.
- ID. *L'autorità giudiziaria e i delitti ministeriali*. « Giustizia penale », volume XIII, col. 1121, luglio-agosto 1907.
- FAGGELLA, *Giurisdizione dell'Alta Corte di giustizia in rapporto ai reati ministeriali*. « Foro penale ». IV, 1895, p. 23 e 33.
- FARANDA, *L'ex ministro Nasi in Corte di cassazione*. Messina, Tip. Guerriera, 1906.
- GIRIODI, *La responsabilità penale dei Ministri e la giurisdizione dei Tribunali ordinari, a proposito delle recenti sentenze della Corte di cassazione, nella « Legge »*, 1895, 715.
- IMPALLOMONTI, *Sulla sentenza della Corte di cassazione in causa Crispi*. Palermo, Tip. Cooperativa.
- ID. *Competenza nei reati ministeriali*. « Giurisprudenza penale ». Roma, XXV, p. 433.
- LANZA, *Questioni giuridiche sul processo Nasi*. Roma, « Cassazione unica », a. XX, vol. XIX, col. 385, 417, 449, 30 gennaio, 6 e 13 febbraio 1908.
- LUZZATTO, *Contributo alla interpretazione degli articoli 36 e 47 dello Statuto*. « Rivista penale », a. 1899.
- MOSCA, *L'articolo 47 dello Statuto e la competenza dell'Alta Corte di giustizia*. Torino, 1898.
- NAPODANO, *I delitti contro la sicurezza dello Stato*. Milano, « Enciclopedia del diritto penale italiano », p. 234.
- OLIVIERI, *I reati ministeriali e la competenza*. « Scuola positiva », a. 1897.
- PESSINA, *Il processo Nasi e la competenza del Senato*. Napoli, « Rivista giuridica e sociale », III, p. 145 e seg., a. 1906.
- QUARTA, *Sui reati ministeriali e sull'incompetenza assoluta dell'autorità giudiziaria a conoscerne*. « Legge », 1° settembre 1907, col. 1705.
- SANSONETTI, *La responsabilità dei Ministri e l'art. 47 dello Statuto*. « Nuova Antologia », ottobre 1895.

- SIOTTO-PINTOR, *Della responsabilità dei Ministri e dell'autorità competente a pronunziarsi in ordine ad essa*. « Foro italiano », XXXII, col. 369, agosto 1907.
- STOPPATO, *I reati ministeriali e l'art. 47 dello Statuto*. « Giustizia penale », I, 1895, col. 225.
- TAMBARO, *Le prerogative parlamentari e la questione Nasi*. Roma, « Cassazione unica », a. XVIII, col. 257.
- ZANICHELLI, *La responsabilità dei Ministri e i reati ministeriali*. « Rivista popolare », a. XIII, n. 24, 31 dicembre 1907, p. 654.
- Cfr. anche bibliografia all'articolo 67,

#### Art. 48.

#### Art. 49.

- BERTOLINI L., *Del giuramento politico*. Alessandria, 1883.
- BONGHI, *Il giuramento politico*. « Nuova Antologia », dicembre 1882.
- ID. *Il giuramento politico*. « Nuova Antologia », gennaio 1883.
- IACOMETTI, *Il giuramento politico*. « Rassegna italiana », 1883.
- LUCIANI, *Il giuramento politico dei membri del Parlamento*. Roma, 1883.
- PALMA, *Il giuramento parlamentare in Italia e in Inghilterra*. « Rassegna di scienze sociali e politiche », a. I, vol. I, p. 365.
- PIERANTONI, *Il giuramento politico*. Roma, 1883.
- SEMMOLA, *Il giuramento politico in rapporto al mandato legislativo*. Napoli, Carluccio, 1882.
- UGO, voce *Giuramento politico*. « Digesto italiano ».
- ZANICHELLI, *La questione del giuramento*. « Rivista di diritto pubblico », vol. I, p. 280-297. Bologna, 1882.
- ID. *La questione del giuramento*. « Rivista di diritto pubblico ». Bologna, 1890, p. 280-379.

#### Art. 50.

- BRUNELLI, *L'indennità ai deputati*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.
- DE MARIO, *Il Senato italiano e la indennità parlamentare*. « Rassegna Nazionale », a. 1888, vol. 10, p. 694.
- DE MAURO, *Il Senato e l'indennità parlamentare*. « Circolo giuridico », 1882, vol. XIII.
- DE NOVELLIS, *L'indennità ai deputati*. « Rassegna di scienze politiche e sociali », Firenze, a. VII, vol. II, p. 19.
- LINATI, *Della necessità di retribuire i membri del Parlamento*. « Rassegna Nazionale », 1882, vol. IX.
- MALVEZZI, *L'indennità ai deputati*. Bologna, 1905.
- PIGAFETTA, *La retribuzione dell'ufficio di deputato al Parlamento*. « Rassegna Nazionale », 1882, vol. IX.
- TRESPIOLI, *Indennità ai deputati*. « Rivista popolare », a. VII.
- ZANICHELLI, *L'indennità ai deputati*. Bologna, 1888.

**Art. 51.**

ZANICHELLI, *Intorno all'articolo 51 dello Statuto*. « Rivista di diritto pubblico », a. 1891, p. 645. « Riforma sociale », a. 1894, vol. I. p. 1004.  
 ID. *I privilegi parlamentari*, in « Rivista di diritto pubblico », a. I. p. 74.

**Art. 52.****Art. 53.**

MICELI, « *Le Quorum* » dans les assemblées politiques. « Revue du droit public et de la science politique », sep.-oct. 1902, p. 93.

**Art. 54.****Art. 55.**

BROGLIO, *Del metodo di discussione nelle assemblee*. « Nuova Antologia », novembre 1867.

**Art. 56, 57.**

BRUNELLI, voce *Petizione* (Diritto di), in « Digesto italiano ».

**Art. 58.****Art. 59.**

AGRESTI, *Le inchieste personali e la costituzione*. « Rivista giuridica e sociale. Napoli, 1904.  
 ARCOLEO, *Le inchieste parlamentari*, nell'« Annuario di scienze giuridiche » di P. FERRARIS. Milano, 1881.  
 BONGHI, *Dei limiti del potere d'inchiesta nelle assemblee*. « Nuova Antologia », agosto 1869.  
 DE VINCENZI, *Le inchieste parlamentari*. Firenze, Stamp. Reale, 1866.  
 FERRACIÙ, voce *Inchiesta politica*, in « Digesto italiano ».  
 ID. *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*. Torino, 1899.  
 IONA, *Le inchieste parlamentari e la legge*. « Archivio giuridico », volume XXXVIII, p. 238-269.  
 PIERANTONI, *La ragione delle inchieste parlamentari*. Tip. dell'Un. Coop. Ed. Roma, 1894.  
 RANELLETTI, *Sulla legalità dell'inchiesta di Napoli*. « Riforma sociale », a. 1901, vol. XI, p. 1211.

## Art. 60.

- BALBO C., *Dei regolamenti parlamentari*. « Rivista italiana », 1850-51.  
 DE CRISTOFORIS, *La verifica dei poteri parlamentari*. Milano, 1893.  
 GRIPPO, *La verifica dei poteri e il giudizio sulle elezioni contestate*. « Filangeri », a. VI, fas. III e IV.  
 LUZZATTI, *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia*. « Nuova Antologia », ottobre, 1877.  
 Cfr. anche la bibliografia richiamata all'articolo 33 per la mancata convalidazione dei senatori.

## Art. 61.

- ARANGIO-RUIZ, *Il nuovo regolamento giudiziario del Senato*. « Archivio giuridico », vol. LXVIII, 1901, p. 435.  
 BONGHI, *L'autorità disciplinare del presidente della Camera dei deputati*. « Nuova Antologia », luglio 1891.  
 GALEOTTI, *Principi regolatori delle assemblee*. Torino, 1900.  
 ID. *Il regolamento della Camera dei deputati commentato*. Roma, 1902.  
 PALMA, *Il regolamento della Camera dei deputati*. « Nuova Antologia », 1875, XXX.  
 ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*. « Archivio giuridico », vol. LXXV, p. 3.  
 SONNINO, *I decreti legge e il regolamento della Camera*. « Nuova Antologia », 16 nov. 1899.

## Art. 62.

## Art. 63.

- MANFRIN, *Antiche assemblee e sistemi di votazione*. « Nuova Antologia », maggio 1882.

## Art. 64.

- ARETTA, *La nomina di deputati a senatori*, nella « Legge ». 1878, III, 279.  
 FERRACCIÙ, *La condizione giuridica dei deputati nominati senatori*. « Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana ». Roma, a. 1902.

## Art. 65.

- ARCOLEO, *Il Gabinetto nei Governi parlamentari*. Napoli, 1881.  
 AURITI, *Sull'ordinamento dei Ministeri*. Discorsi pronunciati in Senato nelle tornate 7, 10 ed 11 febbraio 1888 e pubblicati a parte. Roma, Tip. del Senato, 1888.  
 BONGHI, *Il numero dei Ministri e il Consiglio del tesoro*. « Nuova Antologia », aprile 1884.  
 ID. *L'ufficio del Principe in uno Stato libero*, nella « Nuova Antologia » del 15 gennaio 1893.

- BRUNELLI, *Della istituzione di un Consiglio privato della Corona nel nostro regime parlamentare*. Bologna, 1895.
- ID. *Statuto. Sistema parlamentare e parlamentarismo*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.
- BRUNIALTI, voci *Re, Assolutismo*, in « Enciclopedia giuridica italiana ».
- CAMMEO, *Valore regolamentare di atti ed istruzioni ministeriali*. « Giurisprudenza italiana », a. 1900, parte III, col. 273.
- CASARETTO, *È tornare allo Statuto?* « Riforma sociale », a. 1897, vol. VII, p. 186.
- CATTANEO, *L'ordinamento dei Ministri*. Roma, 1886.
- CHIMIENTI, *Il capo dello Stato e il Gabinetto*. Roma, 1898.
- CORRADINI, *Le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in « Archivio del diritto pubblico ecc. », 1902.
- FERRACCIÙ, *Contributo allo studio della funzione regia nel governo di Gabinetto*. « Filangieri », 1902.
- GABBA, *Della responsabilità civile dello Stato*. « Giurisprudenza italiana », 1876, vol. XXVII.
- LEVI, *La legge per il riordinamento dei Ministri*. « Rassegna di scienze sociali e politiche ». Firenze, a. IV, vol. II, p. 197.
- LESSONA, *Il Re nelle leggi italiane*. Torino, 1900.
- MICELI, *Carattere giuridico del Governo costituzionale. Il Gabinetto*. Perugia, 1894.
- ID. *Id., id. La Corona*. Perugia, 1894.
- ID. *Le partis politiques dans leurs rapports avec le gouvernement de cabinet*. « Revue du droit public et de la science politique ». Paris, sept.-oct. 1895.
- ID. *Le crisi di gabinetto*. Milano, Soc. Libreria Ed., 1904.
- MINGUZZI, *Governo di Gabinetto e Governo presidenziale*. Bologna, 1886.
- MOSCA, *Il Gabinetto in Italia e la creazione di un regio commissario in Sicilia, ministro senza portafoglio*, nell' « Archivio di diritto pubblico », IV, 1896.
- ORLANDO, *La formazione del Gabinetto ed una proposta di riforma*. « Archivio di diritto pubblico », a. IV, p. 241.
- PALMA, *La prerogativa regia nei cambiamenti di Ministero in Italia dal 1848 al marzo 1884*, in « Questioni costituzionali ». Firenze, 1885.
- ID. *Dell'ordinamento del potere esecutivo. Del potere competente nella soppressione e nella istituzione dei Ministri. Dei Consigli superiori nella pubblica amministrazione*. Cap. VI e cap. VII delle « Questioni costituzionali ». Firenze, Pellas, 1885.
- ID. *L'istituzione dei nuovi Ministri*. « Rassegna di scienze sociali e politiche », a. I, vol. I, p. 127; a. II, vol. I, p. 169.
- ID. *I Ministri nelle monarchie costituzionali*. « Rassegna di scienze sociali e politiche », a. X, vol. II, p. 3.
- PASQUALIGO, *Un ebreo può esser ministro?* Venezia, 1873.
- PORRINI, *I Ministri*, nel vol. I del « Trattato di diritto amministrativo », diretto dall'ORLANDO,
- PRESUTTI, *La responsabilità della pubblica amministrazione in relazione alla giurisdizione amministrativa*, nella « Legge », a. XLI, vol. II.
- RAFFO, *Contributo agli studi sull'art. 65 dello Statuto italiano*. Torino, Levi.
- ROMANO-CATANIA, *Del governo parlamentare o di Gabinetto*. Palermo, Sandron.
- SANTANGELO SPOTO, voce *Ministero e Ministri*. « Digesto italiano ».

- SCALVANTI, *Onnipotenza parlamentare*. « Archivio di diritto pubblico », VI.  
 SICHERA, *L'art. 65 dello Statuto*, nell' « Antologia giuridica », VII, 627. Catania, 1894.
- SONNINO, *Torniamo allo Statuto*. « Nuova Antologia », 1<sup>o</sup> gennaio 1897.
- TAMBARO, *Il primo Ministro nel Governo rappresentativo*. Napoli, 1902.
- ZANICHELLI, *Il Governo di gabinetto*. Bologna, Zanichelli, 1889.
- ID. *Il caso dell'on. Seismit-Doda*. « Rivista di diritto pubblico ». Bologna, 1890.
- ID. *Il Consiglio privato della Corona*. Estratto dagli « Studi senesi », XIII, 1-2, 1896.

#### Art. 66.

---

#### Art. 67.

- ABIGNENTE, *La responsabilità dello Stato per gli atti de' suoi funzionari*. « Filangeri », 1886.
- ARANGIO-RUIZ, *Della responsabilità degli ufficiali e delle sanzioni giuridiche per renderla effettiva*. Relazione al IV Congresso giuridico di Napoli, 1897. Archivio giuridico, *La responsabilità penale dei ministri*.
- BONASI, *Della responsabilità civile e penale dei ministri*. Bologna, Zanichelli, 1874.
- BELLAVITE, *Della responsabilità dello Stato*. « Ann. Ist. Veneto », 1883-84.
- BRAGAGLIA, *Il Sindacato parlamentare*. Torino, Roux e Viarengo,
- ID. *Il Sindacato parlamentare*. Torino, Roux e Viarengo, 1903.
- BRUNIALTI, voce *Mozione*, in « Enciclopedia giuridica ».
- FARRACE DI VILLA FORESTA, *Sulla responsabilità ministeriale*. « Rassegna giuridica ». Napoli, a. I, 1895, fas. V-VI.
- GABBA, *Abusi dei pubblici funzionari e responsabilità dello Stato*. « Annuario delle scienze giuridiche », 1882, p. 517.
- GIRIODI, *La responsabilità penale dei ministri e la giurisdizione dei tribunali ordinari*. Roma, 1895.
- LOZZI, *Della responsabilità civile dello Stato per i fatti colposi e delittuosi de' suoi rappresentanti ed ufficiali*. « Rivista penale », XI, 1879-1880.
- MANONE, *Intorno alla responsabilità di diritto pubblico*. « Rivista critica ». 1904, p. 290.
- MEUCCI, *Della responsabilità indiretta delle Amministrazioni pubbliche*. « Archivio giuridico », XXI, 1887.
- MONTALCINI, *L'istituzione regia e la responsabilità ministeriale come garanzia di libertà civile e politica*. Vol. V, serie 1<sup>a</sup> della « Biblioteca di scienze politiche e sociali ». Torino, Un. Tip. Ed.
- MORELLI, *La inviolabilità regia e la responsabilità ministeriale*. « Ann. Ist. Veneto », 1893-94.
- ORLANDO, *La formazione del Gabinetto nei Governi parlamentari e una proposta di riforma*. « Archivio di diritto pubblico », IV.
- SAREDO, *Lo Stato e la responsabilità dei pubblici funzionari*. « La legge », anno XXII, vol. I, Roma, 1882.
- SCOLARI, *La responsabilità dei pubblici ufficiali*. « Nuova Antologia », XXV, 1874.

- TANGO, *Della responsabilità negli ordini costituzionali ed in ispecie di quella degli ufficiali pubblici verso lo Stato e le Amministrazioni per colpa e danno*. Roma, 1899.
- ID. *Responsabilità imposta ai pubblici funzionari verso lo Stato*. « Archivio giuridico ».
- TAMBARO, *Il Sindacato parlamentare*. Napoli, 1895.
- TAMELLO, *Della responsabilità ministeriale*. « Monitore giuridico ». Bologna, 1895.
- UGO, *Sulla responsabilità civile dei ministri*. A. III, vol. I, p. 282 della « Rassegna di scienze sociali e politiche ».
- ID. *La responsabilità ministeriale e le pubbliche onorificenze*. « Archivio di diritto pubblico », a. II, vol. II, p. 45.
- VACCHELLI, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione ed il diritto comune*. Milano, 1892.
- ID. *La responsabilità ministeriale*. Cremona, Frisi, 1896.
- Cfr. anche la bibliografia richiamata all'articolo 47.

### Art. 68, 69, 70, 71, 72, 73.

- ANDREOTTI, *Inamovibilità*. Milano, Soc. Lib. Ed.
- ANGIONI-CONTINI, *Del giurì nei giudizi civili*. Cagliari, 1882.
- ARCOLEO, *Sulla nuova legge sull'ordinamento giudiziario*. Napoli, atti dell'Accademia di scienze morali e politiche. Vol. XXXVIII, 1903, p. 18.
- AURITI, *Dei rapporti fra la IV Sezione del Consiglio di Stato e la Corte di cassazione*. « Archivio di diritto pubblico », a. V, p. 61.
- BARDARI, *Il Sindacato giudiziario negli atti amministrativi*. Napoli. Tip. Gianini, 1902.
- BONASI, *La magistratura in Italia*. Bologna, Zanichelli, 1874.
- BRUNELLI, *Per un grande principio costituzionale. I verbali dei dibattimenti in penale*. « Cassazione unica », Roma, 1903.
- ID. *Del Pubblico Ministero con particolare riguardo alle condizioni giuridiche e politiche d'Italia*. Torino, Un. Tip. Ed., 1904.
- ID. *I principi costituzionali che regolano la funzione giudiziaria*. Prolusione. Estratto della « Rivista sociale ». Napoli, 1906.
- ID. *Il decreto legge 22 giugno 1899 sui provvedimenti politici di fronte alla magistratura*, in « Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale ». Torino, 1906.
- BRUNALTI, *Funzione politica del potere giudiziario*, nell'« Archivio giudiziario », a. V, p. 403, 417.
- BRUSA, *Della giustizia penale eccezionale*. « Rivista penale », 1894.
- CABERLOTTO, voce *Corte di cassazione*, in « Digesto italiano ».
- CAMMEO, *Sull'interpretazione autentica delle leggi*. « Giurisprudenza italiana », a. 1907.
- ID. *Le tasse e la loro costituzionalità (a proposito di monopoli)*. « Giurisprudenza italiana », a. 1899.
- CANONICO, *Urgenza di riformare la legge sui giurati*. Discorso pronunciato al Senato della tornata del 18 gennaio 1899. Roma, Tip. del Senato, 1899, p. 18.
- CARCANI, *L'amministrazione della giustizia in Italia*. Roma, Tip. Romana, 1884.

- CARCANO, *L'inamovibilità della magistratura*. Milano, 187c.
- CARRARA, *Pensieri sulla giuria*. « *Reminiscenze di cattedra e foro* ». Lucca, 1883, p. 351-375.
- CASTELLI, *Garanzie per la magistratura*. « *Archivio giuridico* », 1886, I.
- CASTORI, *Sulla giuria*. Relazione al IV Congresso giuridico nazionale (Napoli 1897). Napoli, Tip. Tocco, 1897, p. 42.
- CESARINI, *Sulla formazione della magistratura. I cooperatori della magistratura giudicante*. « *Rivista penale* », 1885, I.
- CERESEIO, *I sindaci e la garanzia amministrativa*. Genova, « *Gazzetta giudiziaria italiana* », giugno 1898.
- CIAMPA, *Riflessioni sul funzionamento della Commissione consultiva per la magistratura*. « *Giurisprudenza italiana* ». Torino, Un. Tip. Ed.
- COCCHIA, *Sulla giuria*. Memoria al IV Congresso giuridico nazionale (Napoli 1897). Napoli, « *Gazzetta del procuratore* », vol. XXXVIII, n. 9, a. 1896.
- CONTI, *Ancora dei giurati*. Relazione al Congresso penitenziario di Budapest nel 1905. Roma, « *Giustizia penale* », XI, col. 285.
- CONTUZZI, voce *Atti del governo*, in « *Digesto italiano* ».
- CODACCI-PISANELLI, *Le decisioni del Consiglio di Stato e il loro preteso annullamento giudiziario*, negli « *Scritti di diritto pubblico* ». Città di Castello, 1900.
- CORBELLINI, *Sulla funzione della giuria penale nella Società*. Brescia, Tip. Bresciana, a. 1898, p. 21.
- CORNIANI, *Aboliamo i giurati*. « *Rassegna Nazionale* », a. 1894, vol. 79, p. 117.
- ID. *La riforma della magistratura*. « *Rassegna Nazionale* », a. 1886, vol. 29, p. 72.
- CORLEO, *La magistratura giudiziaria in Italia*. « *Rassegna di scienze sociali e politiche* ». Firenze, a. I, vol. II, p. 161.
- DANEO, *Magistratura e giustizia*. « *Nuova Antologia* », 1<sup>o</sup> novembre 1897.
- DE BONIS, *Contributo a favore dei giurati*. Roma, Tip. Elzeviriana, 1896.
- DI BERNARDO, *Potere esecutivo e potere giudiziario*. Palermo, 1876.
- DIONISOTTI, *Storia della magistratura piemontese*. Torino, 1881.
- ESCOBEDO, *A proposito delle sentenze dei tribunali di guerra*. Roma « *Giustizia penale* », IV, col. 1217-1229.
- FADDA e BENSA, *Del compito del Potere giudiziario ad esaminare i vizi della procedura di approvazione della legge*. Pandette di Windscheid, traduzione e note, p. 107-111. Torino, Un. Tip. Fd.
- FARANDA, *Del giudizio per giurati*.
- FERRACCIÙ, *L'efficacia probatoria delle attestazioni contenute nei decreti reali ed il Sindacato giurisdizionale*. « *Annali dell'Università di Perugia* », nuova serie, vol. I, fasc. 2, 3, a. 1903.
- GATTESCHI, *Intorno alla proclamazione dello stato d'assedio e all'istituzione dei tribunali militari*, in « *Legge* », 1894.
- GIANTURCO, *Sulla riforma giudiziaria*. Memoria dell'Accademia reale di scienze morali e politiche. Napoli, 1904.
- GRIPPO, *Il potere giudiziario in rapporto alla costituzione dello Stato*. Napoli, Lanciano, 1881.
- IMPALLOMENTI, *Della giuria*. Palermo, 1895.
- ID. *Sulla giuria*. Relazione al IV Congresso giuridico nazionale (Napoli 1897). Napoli, Tip. Tocco, p. 30.

- IMPALLOMENI, *Per l'indipendenza della magistratura*. Roma. « Giustizia penale », V, col. 1425.
- ID. *Sulla giuria*. Relazione al IV Congresso giuridico nazionale (Napoli 1897). Napoli, Tip. Tocco, 1897, p. 30.
- IONA, *La riforma delle leggi costituzionali*. Torino, 1888.
- LACAVA, *Relazione fra lo Stato e la giustizia*. Napoli, 1870.
- ID. *I poteri costituzionali e la funzione giudiziaria*. Napoli, 1872.
- LA FRANCESCA, *Del Pubblico Ministero nell'ordine giudiziario*. Napoli, 1880.
- LESSONA, *Un conflitto di giurisdizione penale fra il Senato e la Cassazione*, in « Cassazione unica ». IX, 945.
- ID. *La legalità della norma e il potere giudiziario*. Firenze, 1900.
- LEVACHER, *Rapporti fra la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato e quella giudiziaria*. « Archivio di diritto pubblico », a. IV, p. 305.
- LONGO, *La sentenza Molinari e i tribunali militari*. Brescia, 1894.
- LOZZI, *La magistratura dinanzi al nuovo Re*. Torino, Un. Tip. Ed., 1900.
- LUCCHINI, *Sui giurati*. « Rivista penale », XLI, p. 124.
- ID. *La giustizia penale nella democrazia*. Bologna, 1883.
- ID. *Il decreto legge 22 giugno 1889*. « Rivista penale », a. 1889.
- ID. voce *Corte d'assise*, in « Digesto italiano ».
- MANFREDINI, *L'ordinamento giudiziario e le riforme*. Padova, 1882.
- ID. *Della giustizia in Italia*. Discorso inaugurale R. Università di Bologna, a. 1893.
- MANZINI, *Dell'interpretazione delle leggi penali*. « Giustizia penale ». XIII, 1907.
- MARCHIONNI, *La riforma giudiziaria in Italia*. « Rassegna Nazionale », a. 1886, vol. 31, p. 517.
- MARGHERI A., *La riforma della magistratura*. Discorso tenuto nella Camera dei deputati. Discussioni maggio-giugno 1906.
- MICELI, *Analisi giuridica della nozione d'incostituzionalità*. Milano, 1901.
- ID. *Sul decreto legge del 22 giugno 1899*, in « Rivista di Roma », a. III.
- MIRAGLIA, *La giuria e la scienza*. Napoli, Tip. dell'Università, 1899.
- MIRABELLI, *L'inalterabilità della magistratura in Italia*. Napoli, 1880.
- MORTARA, *Lo Stato moderno e la giustizia*. Torino, 1884.
- ID. *Riforme giudiziarie urgenti*. « Riforma sociale », a. 1896, vol. VI, p. 101.
- ID. *Un pericolo sociale. La decadenza della magistratura in Italia*. « Riforma sociale », a. 1894, vol. II, p. 617.
- ID. *Il decreto legge 22 giugno 1899 davanti alla Corte di Cassazione*. « Giurisprudenza italiana », 411.
- ID. *Per la istituzione di un tribunale supremo dei conflitti di giurisdizione*. Milano, Soc. Lib. Ed.
- ID. *Della necessità urgente di restaurare la Corte di Cassazione*. « Rivista d'Italia », marzo 1906. Roma.
- MORSELLI, *Il giuri e le sue assoluzioni in Italia*. « Rivista di medicina legale e di giurisprudenza medica ». Siena, 1900.
- MOSCA, *Dei rapporti fra il Parlamento e il potere giudiziario*. Palermo, 1885.
- MUSIO, *Di una novella legge organica dell'ordinamento giudiziario*. Firenze, 1868.
- ORLANDO, *I rapporti fra la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato e quella giudiziaria*. « Archivio di diritto pubblico », a. II, vol. II, p. 58, 370.

- ORLANDO, *Competenza del potere giudiziario sull'interpretazione dell'articolo 45 dello Statuto*, in « Archivio di diritto pubblico », a. I.
- ID. *Le ordinanze d'urgenza del potere esecutivo*, in « Annuario critico », a. 1890.
- PAI,MA, *Le guarentigie della magistratura italiana*. « Rassegna di scienze sociali e politiche », a. II, vol. I, p. 377.
- PASCALÉ, *Il diritto pubblico e la Cassazione*, (con nota dell'ORLANDO). « Archivio giuridico ». a. V, p. 5.
- PESSINA, *Sul giudizio per giurati*. Relazione alla Commissione ministeriale per la riforma del Codice di procedura penale. Roma, « Cassazione unica », a. XII, vol. XI, c. 577.
- ID. *Dell'istituzione dei giurati*. « Atti del 1° Congresso giuridico italiano ». Roma, 1872, p. 309-322.
- PIACENZA, *Appunti sull'abolizione della giuria*. Mondovì, Tip. Fracchia, a. 1896, p. 10.
- PIERANTONI, *Il giudizio contumaciale innanzi le Assise e la cosa giudicata*. Monografia.
- PIOLA-CASELLI, *La magistratura*. Torino, Un. Tip. Ed., 1907, e bibliografia ivi riportata.
- ID. voce *Magistratura*, in « Digesto italiano ».
- ID. voce *Ordinamento giudiziario*, in « Digesto italiano ».
- ID. voce *Interpretazione delle leggi*, in « Digesto italiano ».
- PISANELLI, *Dell'istituzione dei giurati*. Torino, 1856.
- PIZZAMIGLIO, *Dell'istituzione dei giurati nei giudizi penali*. Milano, 1872.
- PODRECCA, *La riforma giudiziaria in Italia*. Roma, 1885.
- PORRO, *Il decreto legge del 22 giugno 1899*. « Monitore dei Tribunali ». Milano, 1899.
- PRESTANDREA, *La giustizia e le sue garanzie costituzionali*. Catania, 1886.
- PRESUTTI E., *Dell'ufficio delle Sezioni unite della Corte di cassazione per la limitazione del Sindacato giurisdizionale sugli atti dell'Amministrazione. Applicazione ai provvedimenti di trasformazione di Opere pie di culto*. « Giurisprudenza italiana ».
- ID. *Sul decreto legge del 22 giugno 1899*. « Giurisprudenza italiana », 41.
- QUARTA, *Sui limiti delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e dell'amministrativa*. Roma, 1898.
- RACIOPPI, *Il potere giudiziario nel Governo costituzionale*. Roma, 1900.
- ID. *La competenza dell'autorità giudiziaria in materia di prerogative parlamentari*, nella « Legge », 1903, 267.
- ID. *L'efficacia probatoria delle attestazioni contenute nei decreti reali ed il Sindacato giurisdizionale*, nella « Legge », 1904.
- ID. *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*. Ivi, 1905.
- ID. *Lo stato d'assedio e i tribunali di guerra*. « Giornale degli economisti », 1898.
- ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*. « Filangieri », a. 1898.
- ID. *I giudizi sui conflitti delle competenze amministrative*, nel « Trattato di diritto amministrativo », diretto dall'ORLANDO.
- ROMEO, *Genesi dell'istituzione dei giurati*. Milano, « Filangieri », XXIII, p. 481 e ss.
- ROSSI, *Lo stato d'assedio nel diritto pubblico italiano*, in « Archivio di diritto pubblico », a. IV.

- ROSSI, *Il decreto legge sui provvedimenti politici di fronte al diritto e al potere giudiziario*, in « *Temì Veneta* », XXIV.
- SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei Governi liberi con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, in-8°.
- ID. *La giustizia amministrativa in Italia*. Introduzione al « *Codice della Giustizia amministrativa* », in-8°.
- SAREDO, *Sui limiti rispettivi delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e dell'autorità amministrativa*. « *La legge* ». 1907, a. XXXVII, vol. II, n. 18.
- SCHANZER, *La funzione costituzionale della IV Sezione del Consiglio di Stato*. Roma, 1901.
- ID. *Regia prerogativa o competenza parlamentare?* nello « *Spedalieri* », Roma, 1891.
- SETTI, *Il dovere della magistratura a proposito dei decreti-legge*, nella « *Cassazione unica* », vol. X, col. 1281-1313.
- STOPPATO, *Sui limiti della pubblicità nei processi per diffamazione e sulla libertà di stampa*. « *Rivista penale* », annata 1899.
- ID. *La funzione sociale della giuria popolare e i limiti della sua competenza*. « *Rivista penale* », giugno 1903.
- ID. *Sulla giuria*. Relazione al Congresso internazionale di Budapest nel 1905. Roma. « *Giustizia penale* », XI, col. 281.
- UGO, *Come le Camere sieno giudici dell'estensione dei loro privilegi*. A. V, vol. II, p. 57 della « *Rassegna di scienze sociali e politiche* ».
- ID. *Conflitto di poteri*, in « *Digesto italiano* ».
- ID. *Sulle leggi incostituzionali*. Macerata, 1887.
- VICO, voce *Giurati*, in « *Digesto italiano* ».
- VACCHELLI, *La difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa*, nel vol. III del « *Trattato di diritto amministrativo* », diretto dall'ORLANDO.
- VENZI, *Sulla teoria della presunzione di sincerità per gli atti del capo dello Stato*. Roma, 1902.
- Cfr. anche la bibliografia richiamata agli articoli 5 e 6 per quanto riflette lo « *stato d'assedio* », e i « *decreti-leggi* », ecc.

#### Art. 74.

- ZANICHELLI, *Sullo stato d'assedio in Italia nel 1894*, in « *Revue du droit public* », a. 1894, p. II, p. 135.
- ID. *Le istituzioni locali nel Governo rappresentativo*. A. VI, vol. I, p. 62, della « *Rassegna di scienze sociali e politiche* ».

#### Art. 75.

- ARANGIO-RUIZ, *Le istituzioni costituzionali e l'esercito e l'armata*. « *Rassegna di scienze sociali e politiche* », a. X, vol. II, p. 156, 1892.
- FIOCCA, *L'esercito è istituzione costituzionale?* Roma, Casa Editrice italiana, 1892.
- PIERANTONI, *La legge per la emigrazione nei suoi rapporti col servizio militare e con la cittadinanza*, p. 82. Estratto dall'« *Italia coloniale* ». luglio 1901.

**Art. 76.**

---

**Art. 77.**

DELLA CELLA, voce *Bandiera*, in « Digesto italiano ».

**Art. 78.**

BOSSI VITTORIO. *Storia popolare illustrata degli ordini equestri italiani e delle medaglie commemorative nazionali*. Roma, Stab. Tip. dell' « Opinione », 1893.

PATRIOLI, voce *Decorazioni*, in « Digesto italiano ».

**Art. 79.**

DI CARPEGNA, voce *Araldica* (Consulta) in « Digesto italiano ».

**Art. 80, 81, 82.**

---

**Art. 83.**

ARMANNI, *Il Consiglio di Stato*, nel 1<sup>o</sup> vol. del « Trattato di diritto amministrativo », diretto dall'ORLANDO.

DE NAVA, voce *Consiglio di Stato*, in « Digesto italiano ».

GIORGI G., *La riforma del Consiglio di Stato e degli istituti della giustizia amministrativa*, nella « Legge », a. XLVI, n. 9, 10.

SCHANZER, *Il Consiglio di Stato e i regolamenti generali di pubblica amministrazione*. Roma, 1894.

VACCHELLI, *Il Comune nel diritto pubblico moderno*. Roma, 1890.

**Art. 84.**

FALDELLA, *Carlo Alberto nel primo centenario della sua nascita*. « Rassegna nazionale », a. 1898, p. 571.

FERRARIS L., *Carlo Alberto e lo Statuto*. « Nuova Antologia », 1<sup>o</sup> marzo 1898.

# INDICE ALFABETICO

N.B. — I numeri si riferiscono ai paragrafi; ed essendo questi consecutivi per tutti e tre i volumi del *Commento*, ci è sembrato sufficiente, per la facilità delle ricerche, di richiamare, alle singole voci, soltanto il numero dei detti paragrafi, senz'altro bisogno di ricordare il volume e la pagina. Noteremo solo che il *vol. I* — che comprende il commento degli articoli 1 al 23 inclusivo — va dal § n. 1 al § 237; il *vol. II* — che comprende il commento degli articoli 24 al 47 inclusivo — va dal § 238 al 511; ed il *vol. III* — che comprende il commento degli articoli 48 alla fine dello Statuto — va dal § 512 al § 865.

Se ad ogni singola voce non viene sempre richiamato dettagliatamente lo sviluppo che le si è dato nel *Commento*, la ricerca non è per questo meno facile; in quanto che dal paragrafo o dai paragrafi richiamati il lettore avrà la guida sicura per riportarsi al *Sommario* che si trova ad ogni articolo, e dal quale si ha l'intera analisi della voce stessa, o di quella parte di essa che più interessa.

Così, per esempio, alla voce *Stampa*, seguita dalle altre parole « libertà di... » mi sono limitato a fare il semplice richiamo dei paragrafi nei quali della sopracitata libertà si parla, e che vanno dal n. 299 al 311. Questi guidano necessariamente il lettore all'articolo 32 dello Statuto dal cui sommario egli avrà l'analisi che, della *libertà di stampa*, si è fatta nel *Commento*.

Ogni altro dettaglio ci sarebbe sembrata ripetizione inutile. Ma qualora, poi, la voce abbia avuto, nel *Commento*, altro cenno o sviluppo oltre quello del surricordato sommario al competente articolo, allora non ho mancato di fare l'opportuno richiamo. Così, per seguire l'esempio della voce *Stampa*, ho richiamato ivi anche i §§ 552 a 554 dove si parla della « libertà di stampa come mezzo di pubblicità delle sedute delle Camere », perchè di questa materia non è fatto cenno al più volte accennato sommario dell'articolo 32.

Non ci è sembrata, invece, ripetizione inutile, bensì mezzo per una più facile e rapida ricerca, il richiamare la stessa materia in varie voci. Così — sempre a mo' d'esempio — alla voce « *Domicilio* - sua inviolabilità » abbiamo indicati i §§ 294 a 298; i quali pure abbiamo richiamati alla voce « *Inviolabilità* - del domicilio ».

## A

**Abrogazione** - delle leggi in generale, 68, 69 - delle leggi in vigore al momento della elargizione dello Statuto ed incompatibili con quest'ultimo, 853, 854.

**Accademia** - titolo per la nomina a senatore, 346.

**Accusa ai Ministri**, 495 a 511. V. anche *Alta Corte di giustizia*.

**Act of settlement** (inglese), 176 bis.

**Adunanza**. V. *Assebramenti*, *Associazioni*, *Riunioni*.

**Aggiornamento** - delle Camere, 181.

**Alleanza**. V. *Trattati*.

**Alloggi militari** - come limite alla inviolabilità del domicilio, 298.

**Alta Corte di giustizia** - origini, 361, 362 - competenza, 363 a 366 - in rapporto all'accusa ai ministri, 495 a 511 - procedimento e sentenza, 367 a 376 - carattere del Senato costituito in Alta Corte, 377, 378 - pubblicità delle adunanze, 558 - in rapporto all'art. 59 dello Statuto, 609.

**Alto tradimento** - crimini di, 363. V. anche *Alta Corte di giustizia*.

**Amministrazione** - delle forze militari, 100 - interna delle Camere, 646, 647 - locale. V. *Istituzioni locali* - della Real Casa, 242 a 245.

**Ammissibilità** - ai pubblici uffici, 274.

**Ammonizione**, 288.

**Amnistia**, 176.

**Amovibilità.** V. *Inamovibilità.*

**Annessioni** - in rapporto all'articolo 82 dello Statuto, 858. V. anche *Plebisciti.*

**Anno finanziario.** V. *Bilancio.*

**Appannaggio** - del Principe Ereditario, 247 - dei Principi Reali, 248.

**Appello ab abusu** - 33 - sua abolizione, 41.

**Appello nominale** - sistema di votazione, 661.

**Arcivescovi** - loro eleggibilità a senatori, 343.

**Army act** (inglese) - 815.

**Arresto** - dei deputati per reati, 451 a 486 - arresto dei deputati per debiti, 489 a 494 - preventivo, 281 - per mandato di polizia, senz'ordine o per ordine, 282 - in esecuzione di sentenza, 286 - arresto e giudizio dei senatori, 379 a 389. V. anche *Libertà individuale.*

**Arte** - libera scelta di, 293.

**Assedio.** V. *Stato d'assedio.*

**Asse ecclesiastico** - V. *Chiesa.*

**Assemblea.** V. *Assemblee politiche.*

**Assemblee politiche** - composizione, 79 - sistema bicamerale, 80 - loro denominazione, 81. V. anche *Camera dei deputati, Camere, Senato.*

**Assembramento.** 321 nota, 326.

**Assestamento** - del bilancio. V. *Bilancio.*

**Associazione** - diritto d', 33 a 336.

**Attainder** (bill of). V. *Bill of attainder.*

**Attentato** - alla sicurezza dello Stato, 363. V. anche *Alta Corte di giustizia.*

**Atto** - di assestamento, 768 - dei diritti inglese, 815 - francese, 844.

**Atto settennale** (inglese), 442.

**Autorità giudiziaria** - V. *Potere Giudiziario.*

**Autorità costituite** - loro diritto di rivolgere petizioni al Parlamento, 603.

**Autorizzazione** - all'arresto dei deputati. V. *Arresto* - a tradurre in giudizio. V. *Traduzione in giudizio* - a procedere. *Id. id.*

**Avviso preventivo** - termine relativo per le processioni, dimostrazioni, cortei, 331.

**Azione popolare,** 401.

**B**

**Ballottaggio,** 413.

**Bandiera nazionale,** 823 a 828.

**Beneficiaria** - materia, 229.

**Bicamerale** - sistema, 80.

**Bilancio** - e i conti dello Stato, di previsione, rigetto, esercizio, assestamento, 203 a 209 - Giunta generale del, 583 - votazione, 586 - ed amministrazione interna delle Camere, 646, 647 - esame del bilancio come mezzo di sindacato parlamentare, 731.

**Bill** - dei diritti, 270 - of attainder in Inghilterra, 280, 374, 747 - of pain and penalties, 280, 374, 792.

**Brogli elettorali.** V. *Reati elettorali.*

**C**

**Cahiers** - quaderno di doglianze dato dagli elettori ai loro deputati in Francia, 262, 433, 434.

**Camera dei deputati** - convocazione, proroga, aggiornamento, chiusura scioglimento, 177 a 196 - iniziativa ed emendamento nella Camera dei deputati, 196 a 202 - prerogativa della Camera in materia d'imposte, 199 a 202 - sua duplice funzione, 391 - eleggibilità alla medesima, 415 a 421 - ineleggibilità assolute e relative, 422 a 427 - incompatibilità, 428 a 430 - rapporti fra elettori ed eletti, 438 a 441 - prerogative dei deputati riflettenti il loro arresto e la loro traduzione in giudizio 451 a 486 - prerogative inerenti all'arresto per debiti, 489 a 494 - gratuità delle funzioni di deputato, 523 a 531 - franchigia postale e ferroviaria, 532, 533 - insindacabilità dei deputati per le loro opinioni e discorsi pronunciati in Parlamento, 534 a 547 -

- rapporti col Potere Giudiziario in ordine ai reati commessi dai Ministri, 501, 502 - rapporti col Senato per l'identico titolo 507 a 509 - condizioni per la validità delle loro deliberazioni, 559 a 567, 570 a 575 - verifica dei titoli, 628 a 629 - potestà regolamentare, 640 a 645 - bilancio interno, 646, 647 - potere di polizia, 648 a 655 - sistemi di votazione, 657 a 664 - suoi rapporti colla nomina, revoca, dimissioni dei Ministri, 669 a 705 - la Camera dei deputati e l'accusa ai Ministri, 495 a 511 - offese alla Camera o al suo presidente, 649, 650 - potere di polizia, 648 a 655 - diritti e doveri dei Ministri di fronte alla Camera dei deputati, 706 a 713. V. anche *Camere, Decreti e regolamenti, Legge, Potere Legislativo, Organo legislativo, Prerogative, Senato.*
- Camere** - origine di questa voce, 81 - convocazione, proroga aggiornamento, chiusura, scioglimento, 177 a 191 - iniziativa parlamentare delle leggi, 196 a 202 - controllo sulla lista civile, 243 - loro consenso per la riscossione ed imposizione dei tributi, 318 - verifica dei titoli, 624 a 639 - potestà regolamentare, 640 a 645 - bilancio ed amministrazione interna, 646, 647 - questioni, 648 - offese dirette alle Camere, 649, 650 - lingua ufficiale, 656 - sistemi di votazione, 657 a 664 - diritti e doveri dei Ministri di fronte alle Camere, 706 a 713 - conflitti tra le Camere ed il Potere Giudiziario per l'interpretazione delle gaurentigie parlamentari, 763. V. anche *Camera dei deputati* e voci ivi richiamate.
- Capacità elettorale**, 397 a 400. V. anche *Elettori.*
- Capo del Gabinetto.** V. *Presidente del Consiglio.*
- Capo dello Stato.** V. *Re.*
- Carbonari** - Società politica, 2.
- Cardinali** - loro testimonianza, 23 nota.
- Cariche** - ammissibilità alle cariche pubbliche, 274 - come titoli per la nomina a senatore, 345.
- Carlo Alberto** - sue incertezze nella concessione dello Statuto, 6 - cenni biografici, 864.
- Carta** - termine costituzionale e sua definizione, 24 - reale, relativa agli ordini cavallereschi, 835.
- Casa Reale** - V. *Re.*
- Categorie** - dei senatori. V. *Senato.*
- Catenaccio.** V. *Decreti-legge.*
- Cattura.** V. *Arresto.*
- Censo** - elettorale, 398 - per la nomina a senatore, 347.
- Censura** - quale mezzo di polizia parlamentare, 650 - in materia di stampa, 300, 301, 310.
- Chiamata** - dei cittadini alle armi. V. *Comando delle forze di terra e di mare.*
- Chiesa** - rapporti fra Stato e Chiesa in generale, 28 a 32 - fra Stato e Chiesa in Piemonte, 33 a 36 - fra Stato e Chiesa nel Regno d'Italia, 37 a 43 - diritti dello Stato verso la Chiesa cattolica, 228 a 232.
- Chiese** - palatine, 239. V. anche *Chiesa.*
- Chiusura** - della sessione, 182 a 185 - le Commissioni d'inchiesta e la chiusura delle sessioni, 620.
- Cittadinanza** - per l'elettorato, 397 - per la eleggibilità a deputato, 418 - per la nomina a senatore, 342.
- Cittadini** - loro diritti e doveri. V. *Commento agli articoli 24 e 32 dello Statuto* - la Stato e gl'individui, 258.
- Club.** V. *Associazione.*
- Coccarda** - V. *Bandiera.*
- Codici** loro votazione, 586.
- Collegio elettorale** - formazione dei collegi elettorali, 402 a 405 - convocazione di un solo collegio vacante, 448 a 450.
- Colonie** - in generale, 109 - colonia Eritrea, 110 - variazioni di territorio nelle colonie, 119.
- Comando** - delle forze di terra e di mare, 98 a 103.

- Comitati speciali** - sistema americano dei, 578.
- Comitato generale** - sistema inglese del, 577.
- Commercio**. V. *Trattati* di commercio.
- Commissari** - della Camera elettiva all'Alta Corte di Giustizia, 508 - d'inchiesta. V. *Commissione, Inchiesta* - del Governo alle Camere, 607 - regi in tempo di stato d'assedio. V. *Stato d'assedio*.
- Commissione** - del bilancio. V. *Giunta generale del bilancio* - comunale elettorale, 406 - provinciale elettorale, 406.
- Commissioni** - d'inchiesta e loro rapporti col Potere Esecutivo, 617 - dette e loro rapporti col Giudiziario, 618 - dette e loro rapporti coi privati, 620 - permanenti. V. *Comitati speciali* - speciali temporanee, 584 - di vigilanza su l'andamento dei pubblici servizi, 727.
- Common law** - fonte di diritto costituzionale e sua distinzione dallo *Statute law*, 25.
- Commutazione** - di pena, 174.
- Comune** - sua amministrazione, 805 a 807. V. anche *Istituzioni locali*.
- Concordati** - sistema di rapporti tra Chiesa e Stato, 30, 33. V. *Chiesa*.
- Confessioni**. V. *Chiesa, Culti, Libertà religiosa* o di coscienza.
- Conflitti** - tra le Camere ed il Giudiziario in ordine alla interpretazione delle guarentigie parlamentari, 653 a 655, 763 - tra il Giudiziario e le giurisdizioni speciali amministrative, 764.
- Confusione** - sistema di rapporti tra Stato e Chiesa, 29. V. anche *Chiesa*.
- Consacrazione** - del Re, 256.
- Consiglio** - comunale, 805, - dei Ministri, 698, 701. V. anche *Ministri* - di conferenza e suoi verbali, 6 nota, 7, 8 - di Stato, 861, 862 - privato, 718 - provinciale, 808.
- Consulta araldica**, 847. V. anche *Titoli* di nobiltà.
- Consulta di Stato**, 5.
- Contenzioso amministrativo**. V. *Tribunali* del contenzioso amministrativo.
- Convenzioni**. V. *Trattati*.
- Convocazione** - delle Camere, 178.
- Corona** - discorso della, 179 - sua dotazione mobiliare ed immobiliare, 240, 241. V. anche *Re*.
- Corporazioni** - religiose, 38.
- Corte dei conti** - e il diritto d'ordinanza, 141 - registrazione con riserva dei decreti ministeriali, 730.
- Corte** - regia. V. *Re*.
- Cortei**, 326.
- Coscienza** - e culto. V. *Libertà* di coscienza.
- Costituente** - Potere, 54 - in Francia, 74 - in Italia, 75, 78 - negli Stati Uniti d'America, 78.
- Costituzionale** - di Governo. V. *Governo*.
- Costituzionalità** - delle leggi, 754 a 757 - dei decreti e regolamenti, 758 a 762. V. anche *Legge, Decreti*.
- Costituzione** - sua definizione, 23.
- Crimini** - di alto tradimento. V. *Alto tradimento* - di attentato alla sicurezza dello Stato. V. *Attentato*. ecc.
- Crisi** - ministeriale. V. *Ministri*.
- Culti**, 28 - esercizio del culto in Francia, 32 nota. V. *Chiesa, Libertà* di coscienza e culto.

## D

- Debito pubblico**, 321 a 323.
- Decadenza** - dal godimento dei diritti civili e politici, 273 - dall'ufficio di senatore e di deputato, 637 a 639.
- Decreti e Regolamenti** - limiti, varie specie, forme, altre generalità, 130 a 143 - decreti legislativi, 144 a 146 - decreti-legge, 147 a 160 - emanati per delegazione legislativa, 69, 146 - registrazione con riserva per parte della Corte dei conti, 730 - esame della loro costituzionalità, 758 a 762 - decreti - legge in materia di leva militare, 414.
- Delegazione** - legislativa, 69, 146.

- Deliberazioni** - delle Camere e condizioni per la loro validità, 559 a 567, 570 a 575.
- Deputati** - al Parlamento. V. *Camera* dei deputati.
- Deputazione** - politica. V. *Camera* dei deputati - provinciale, 809.
- Dichiarazione** - dei diritti in generale, 270 - americana, 270 - francese, 270 - nello Statuto Albertino, 270 - di guerra. V. *Guerra*.
- Dimissioni** - del Gabinetto e dei singoli Ministri. V. *Ministri* - dei senatori, 638 - dei deputati, 639.
- Dimostrazioni**, 326.
- Diplomazia**. V. *Trattati*.
- Divisione** - dei poteri, 54, 57.
- Diritti** - civili, politici, privati, pubblici, subiettivi, 258, 266, 267 - loro godimento ed esercizio in genere, 272 a 274, 420 - loro godimento per essere eleggibile a senatore, 342 - *id.* per essere elettore, 397 - *id.* per essere eletto deputato. 420 - decadenza dal loro godimento, 273. V. anche *Diritti e doveri* dei cittadini (titolo dello Statuto, contemplato negli articoli 24 a 32). *Elettori, Eleggibilità, Libertà*.
- Discorso** - della Corona. V. *Corona*.
- Discussione** - dei progetti di legge. V. *Progetti*.
- Disegno** - di legge. V. *Progetti*.
- Disposizioni** - transitorie sancite contemporaneamente alla promulgazione dello Statuto, 855 a 858 - loro esecuzione, 863.
- Distretto** - circoscrizione territoriale del Regno, 804.
- Domande** - a procedere contro deputati. V. *Arresto, Traduzione* in giudizio.
- Domicilio** - sua inviolabilità, 294 a 298 - limiti al principio dell'inviolabilità, 296 a 298 - perquisizioni al domicilio dei senatori, 387.
- Domicilio coatto**, 290.
- Domicilio politico**, 405.
- Donna** - esclusione dal diritto di voto, 397.
- Dotazione** - mobiliare della Corona, 240 - immobiliare, 241. V. anche *Lista civile*.
- Dote** - delle principesse, 249.
- Dovario** - della Regina, 250.
- Doveri** - individuali, 267. V. anche *Diritti*.

## E

- Editto** - sulla stampa, 304. V. anche *Libertà* di stampa.
- Ecclesiastici** - loro ineleggibilità alla Camera dei deputati, 425 - loro nomina a senatori, 343.
- Eguaglianza**, 262 a 264 - libertà ed eguaglianza, 265 - disposizioni sull'eguaglianza, 271 a 274 - eguaglianza di fronte alle imposte, 275 a 277.
- Eleggibilità** - alla Camera dei deputati, 415 a 421. V. anche *Camera* dei deputati - al Senato, 337 a 347. V. anche *Senato* - indagini sui requisiti dell'eleggibilità dell'eletto a membro delle Camere e sulle sue qualità morali e politiche, 634.
- Elettorato**. V. *Elettori*.
- Elettori** - l'elettorato e il costituente piemontese, 394, 395 - la vigente legge elettorale italiana, condizioni per l'elettorato, esclusioni, sospensioni, 396 a 401 - formazione dei collegi elettorali, 402 a 405 - procedimento elettorale, 406 a 413 - sanzioni a garanzia della libertà dell'elettore, 414 - rapporti tra elettori ed eletti, 438 a 441.
- Elezioni** - contestate, 631, V. anche *Elettori*.
- Emblema** - dello Stato. V. *Bandiera* nazionale.
- Emendamento** - diritto omonimo, 198 - in materia finanziaria, 199 - nella Camera dei deputati, 201 - in Senato, 202.
- Emigrazione** - libertà di, 292.
- Empara** - ordini offensivi della libertà individuale, 280.
- Esecutivo**. V. *Potere*.

**Esercito permanente.** V. *Leva militare*.  
**Esercizio provvisorio.** V. *Bilancio*.  
**Esposizione finanziaria.** 204.  
**Espropriazione forzata,** 314.  
**Età** - per essere elettore, 397 - per essere deputato, 419 - per essere senatore, 341.  
**Exequatur** - per gli ecclesiastici, 33, 41, 228 a 230 - pei consoli esteri, 232.

## F

**Fabbriceria,** 36.  
**Famiglia Reale.** V. *Re*.  
**Festa** - dello Statuto, 18 - nazionale, 18.  
**Fert** - motto posto sul collare dell'Ordine della SS. *Annunziata* non che in certe monete, e vari significati attribuiti al medesimo, 835.  
**Finanza** - oneri alla Finanza e i trattati, 117. V. anche *Bilancio*.  
**Forme** - di Governo. V. *Governo*.  
**Formola** - « Rer per grazia di Dio », 20 - formole finali del preambolo dello Statuto, 22.  
**Foro** - privilegio di foro pei senatori. V. *Alta Corte di giustizia*.  
**Forze** - militari, V. *Comando delle forze di terra e di mare*.  
**Franchigia** - postale e ferroviaria, 522 a 533 - franchigie parlamentari. V. *Arresto*, *Insindacabilità*, *Prerogative*, *Traduzione in giudizio*.  
**Funzionari** - pubblici e loro nomina, 129 - loro inleggibilità alla deputazione, 422 - funzioni dell'amministrazione dei beni degli Ordini cavallereschi, 833.  
**Funzioni** - delle Camere. V. *Camera dei deputati*, *Senato* - legislativa, esecutiva, giudiziaria, 52, 57 - V. *Poteri*.

## G

**Gabinetto.** V. *Governo di Gabinetto*, *Ministri*.  
**Garantia** - amministrativa, 753.  
**Gerente** - per gli scritti periodici, 307. V. anche *Libertà di stampa*.

**Giovine Italia** - associazione politica, 4.  
**Giudice.** V. *Potere Giudiziario*.  
**Giudice** - straordinario. V. *Tribunali straordinari*.  
**Giudice naturale,** 789.  
**Giudiziario (potere).** V. *Potere Giudiziario*.  
**Giunta** - comunale, 806 - generale del bilancio, 583 - provinciale amministrativa, 812 - delle elezioni, 629.  
**Giunte** - parlamentari, 582.  
**Giuramento** - dei non cattolici nei giudizi, 36 - del Re, 253 a 255 - del reggente, 257 - dei senatori e deputati, 515 a 522 - il giuramento e la libertà di coscienza, 516 - dei ministri, 683 - legge sul giuramento e e il nuovo Codice penale, 42 - giuramento e verifica dei titoli nel Senato, 625 - giuramento e verifica dei titoli nella Camera dei deputati, 636.  
**Giurati,** 781 a 785.  
**Giuri.** V. *Giurati*.  
**Giurisdizione** - unità di, 764.  
**Giustizia** - amministrativa. V. *Tribunali* del contenzioso amministrativo, *Consiglio di Stato* - V. anche *Potere Giudiziario*.  
**Governo** - forme, 55 - costituzionale, 56, 57 - monarchico 58 a 62 - rappresentativo, 65 a 66 - di Gabinetto, 669 a 674.  
**Grazia** - diritto di, 171 a 176-bis - in rapporto all'accusa ai Ministri ed alle sentenze dell'Alta Corte di giustizia, 176-bis, 376.  
**Guardia** - nazionale, civica. V. *Milizia comunale*.  
**Guarentigia** - amministrativa. V. *Garantia amministrativa*.  
**Guarentigie** - regie. V. *Prerogative e Re* - parlamentari. V. *Arresto*, *Camera dei deputati*, *Prerogative*, *Senato*, *Traduzione in giudizio* - legge delle guarentigie, 40, 41, 42 - (guarentigie della libertà), V. *Libertà*.  
**Guerra** - dichiarazione e diritto di, 104 a 114.

**H**

**Habeas corpus** (inglese). 283.

**I**

**Immunità** - dei palazzi sede del Parlamento, 652 - parlamentari, V. *Prerogative*.

**Impeachment** (inglese) 176-bis, 496, 510. V. *Responsabilità ministeriale*, *Accusa ai Ministri*.

**Impiegati** - loro stato economico e giuridico, 128 nota - loro ineleggibilità alla deputazione politica, 422.

**Imposta** - iniziativa ed emendamento in materia d'imposte, 199 a 202 - eguaglianza di fronte alle imposte, 275 a 277 - loro imposizione e riscossione, 317 a 320.

**Inamovibilità** - dei giudici, 767 a 775. V. anche *Potere Giudiziario*.

**Incapacità** - elettorale, 597 a 400. V. anche *Elettori*.

**Inchiesta** - potere d', 610 a 621 - varie specie d'inchiesta, 613 a 614 - la verifica dei titoli e le inchieste elettorali nella Camera dei deputati, 628 - l'inchiesta come mezzo di sindacato sull'opera dei Ministri, 729.

**Incompatibilità** - distinzione tra incompatibilità ed ineleggibilità, 428 - specificazione delle varie incompatibilità sancite dalle nostre leggi 429, 432 - incompatibilità tra le cariche di senatore e deputato, 665, a 668.

**Incoronazione** del Re, 256.

**Indennità** (bill d'). V. *Bill* d'indennità parlamentare, 523 a 531. V. anche *Franchigia* postale e ferroviaria.

**Indice** - Sacra Congregazione dell'indice, e la libertà di stampa, 300.

**Indipendenza** - dei giudici, 743, 744, 746 a 749, 767 a 774. V. anche *Potere Giudiziario*.

**Indulto**, 174.

**Ineleggibilità** - alla Camera dei deputati assolute e relative, 422 a 427 -

del deputato in carica in altro collegio politico, 426 - del senatore a deputato, 667.

**Infornata** - di senatori, 340.

**Iniziativa** - governativa e parlamentare rapporto alle leggi, 192 a 198 - iniziativa ed emendamenti in materia finanziaria, 199 a 202.

**Insegnamento** - 293 nota, 311 nota. V. anche *Libertà* d'insegnamento.

**Insindacabilità** - d'opinioni e di voti dei membri del Parlamento e dei Ministri nelle discussioni parlamentari, 547, 554, 709.

**Interim** - dei Ministri, 700.

**Interinato** - V. *Interim*.

**Interinazione** - degli atti emanati dal Re in Piemonte prima dello Statuto, 856.

**Interpellanza**, 733.

**Interpretazione** - delle guarentigie o prerogative parlamentari, 653 a 655, 763 - giudiziaria delle leggi, 797 - legislativa o autentica, 797 a 799.

**Interrogazione**, 722.

**Istituzioni locali** - comunali e provinciali, generalità, 800 a 804 - il comune, 805 a 807 - la provincia, 808 a 809 - vigilanza e tutela sulle istituzioni locali, 810 a 812.

**Istruzione** - elementare, 293 nota, 311 nota - religiosa, 43 nota. V. anche *Libertà* d'insegnamento.

**Inviolabilità** - del domicilio, 294 a 298 - della proprietà individuale, 312 - del segreto postale e telegrafico, 278 nota.

**L**

**Landsgemeinde** (Svizzera), 439, 813.

**Legge** - forma e contenuto, 67, 71 - forza formale, 68 - abrogazione, 68 - delegazione legislativa, 69 - legge di ratifica, 70 - legge-norma, 71 - legge-provvedimento, 72 - legge-controllo, d'approvazione, d'autorizzazione, di convalidazione, 73 - approvazione per legge dei trattati, 120 a 123 - sanzione delle leggi, 161 a 166 - promulgazione, 167, 168 -

- pubblicazione, 169, 170 - rapporti tra legge e bilancio, 205 - competenza della legge in materia d'imposte, 318 - costituzionalità delle leggi, 754 a 757 - legge interpretativa, 799 - leggi speciali necessarie per l'esecuzione dello Statuto, 850 a 862 - legge elettorale italiana. V. *Commento* agli articoli 39 e 40 dello Statuto - delle guarentigie del Sommo Pontefice, 40, 41, 42 - marziale. V. *Stato d'assedio* - salica, 62. V. anche *Camera* dei deputati, *Potere Legislativo*, *Senato*.
- Legislativo.** V. *Potere Legislativo*.
- Legislatura**, 442 a 444.
- Lettere** - patenti, 834 - chiuse, 834 - loro interinazione prima dello Statuto, 856. \*
- Lettre de cachet** - in Francia, 280, 747.
- Lecture** - metodo di discussione delle tre letture usato nelle Camere, 585.
- Leva militare** - quale limite alla libertà individuale, 292 - approvazione annuale del contingente di leva annuo, 731, 813 a 817.
- Libertà** - di associazione e di riunione, 324 a 336 - civile 261 - di coscienza e di culto o libertà religiosa, 32 e nota, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 43, 517. V. anche *Chiesa* - d'insegnamento, 293. 311 nota - individuale, contenuto e limiti, 278 a 293 - di locomozione, 292 - di professione, arte o mestiere, 293 - politica, 260 - provvisoria, 284 - di stampa e di pensiero, 399 a 311. V. anche *Diritti*, *Domicilio*, *Inviolabilità*, *Sospensione* delle libertà costituzionali.
- Lingua** - ufficiale delle Camere, 656.
- Lista civile**, 233 a 243-bis.
- Liste elettorali** - loro formazione e revisione, 406, 407.
- Locomozione** - libertà di, 292.
- Luogotenenza**, 224 a 226.
- M**
- Maestà.** V. *Re*.
- Maggioranza** - necessaria per la proclamazione a deputato, 412, 413 - necessaria per la validità nelle deliberazioni delle assemblee politiche - 570 a 575.
- Magistratura.** V. *Potere Giudiziario*.
- Magna Charta**, 24 - la Magna Charta e la libertà individuale, 278, 280 - la Magna Charta e l'arresto personale, 380.
- Mandamento** - circoscrizione territoriale dello Stato, 804.
- Mandato** - politico, 433, 434 - sua gratuità. V. *Indennità* parlamentare - di cattura. V. *Arresto* - imperativo, 433 a 437.
- Manomorta**, 36.
- Medaglie** - al merito o commemorative, 842.
- Meeting.** V. *Riunioni*.
- Milizia** - comunale, 818 a 822.
- Mestiere** - libertà di, 293.
- Metodi** - adottati dalle Camere per la discussione dei progetti di legge, per le votazioni dei bilanci e dei codici, 585 a 589.
- Militarizzazione.** V. *Comando* delle forze di terra e di mare.
- Ministeri.** V. *Ministri*.
- Milizia** - mobile, 816 - territoriale, 816 - nazionale, 821.
- Ministero** - pubblico, sua costituzione ed attribuzioni, 780 - della Real casa, 242 a 243.
- Ministri di Stato** - loro nomina a senatori, 345.
- Ministri Segretari di Stato**, membri del Gabinetto - accusa a loro carico per parte della Camera dei deputati e giudizio per parte del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, 495 a 511 - insindacabilità d'opinione e di voti nelle discussioni parlamentari, 709 - i Ministri e il Governo di Gabinetto, 669 a 674 - vari Ministeri succedutisi in Italia dal 1848 al 1908, 674 - nomina, revoca, dimissioni dei Ministri, 675 a 684 - loro numero e funzioni, 685 a 701 - Consiglio dei Ministri, 698, 701 - diritti e doveri dei Ministri di fronte alle Camere,

- 706 a 713 - loro responsabilità, 85 a 90, 714 a 736 - Ministri senza portafogli e loro responsabilità, 700, 713, 721 - cenno biografico sui Ministri che sottoscrissero lo Statuto, 865.
- Ministro** - primo. V. *Presidente del Consiglio, Ministero, Ministri.*
- Monarca.** V. *Re.*
- Monarchia.** V. *Governo monarchico, Re.*
- Moralità** - indagini sui requisiti morali dell'eletto alla Camera dei deputati, 634.
- Moti** - politici del 1821, 2 - del 1831, 3 - dal 1831 al 1846, 4.
- Motu-proprio** - onorificenze e titoli concessi dal Sovrano di « motu proprio ». V. *Ordini cavallereschi, Titoli di nobiltà* - la nomina a cavaliere dell'Ordine della SS. Annunziata è riservata ai *motu-proprio* del Sovrano, 835.
- Mozione**, 734
- Mutiny act** (inglese), 815.
- N**
- Naturalizzazione**, 274.
- Nazione** - sovranità della. V. *Sovranità.*
- Necessità** - diritto di, 151.
- Neo-guelfi** - partito dei, 4.
- Nobiltà.** V. *Titoli di nobiltà.*
- Numero legale** - per la validità delle deliberazioni delle Camere, 559 a 567 - degli uffici e delle Commissioni, 568, 569.
- O**
- Obbedienza** - dovere dell', 267.
- Occupazione** - temporanea dei paesi esteri, 108 - permanente, 109.
- Offese** - alle Camere o al rispettivo Presidente, 649, 650.
- Onnipotenza parlamentare** - in Inghilterra o in Francia, 74 - in Italia, 75 - come essa corrisponda alle nostre condizioni giuridiche e politiche, 76 - come non sia teoricamente ottima, 77, 78.
- Onorificenze** - concesse dai governi stranieri e necessità dell'autorizzazione reale in proposito, 850 a 852. V. anche *Medaglie, Ordini cavallereschi.*
- Opinione** - libertà di, V. *Libertà di stampa* - insindacabilità d'opinioni e di voti dei membri del Parlamento e dei Ministri nelle discussioni parlamentari, 554 a 557, 709
- Opzione**, 639.
- Ordinamento giudiziario** - 776 a 780. V. anche *Potere Giudiziario.*
- Ordinanza** - diritto di, V. *Decreti.*
- Ordine** - del giorno, V. *Mozione* - giudiziario. V. *Potere Giudiziario.*
- Ordini cavallereschi**, 829 a 842.
- Organi** - costituzionali e loro guarentigie, 83 - dell'Esecutivo. V. *Potere Esecutivo* - del Legislativo, sua composizione, 79 a 82. V. anche *Potere Legislativo* - del Giudiziario. V. *Potere Giudiziario*
- Organizzazione** - sociale, 44 - giuridica, 45 - delle forze militari, 100.
- Ostruzionismo** - adottato nella Camera dei deputati in Italia, 645, 651, 762.
- P**
- Palatine** - chiese, 239.
- Papa.** V. *Sommo Pontefice, Legge delle guarentigie.*
- Pari - Paria** - di Francia, 81, 340, 352, 354. V. *Senato.*
- Parità** - di voti e sue conseguenze, 573.
- Parlamentare** - sistema parlamentare e parlamentarismo, 673 - V. anche *Governo.*
- Parlamentarismo.** V. *Parlamentare.*
- Parlamento.** V. *Camera dei deputati, Camere, Decreti, Regolamenti, Legge, Potere Legislativo, Re, Senato.*
- Passaggio** - della Corona. V. *Re.*
- Patrimonio** - privato del Re, 244, 245.
- Patto fondamentale.** V. *Statuto.*
- Pensiero** - libertà di. V. *Libertà di stampa.*

- Pensioni** - concesse dai Governi stranieri, 850 a 852.
- Perquisizioni**. V. *Domicilio*.
- Petizione** - diritto di petizione, nozione, fondamento, importanza odierna, 594 a 597 - divieto delle petizioni presentate in persona od in nome collettivo, petizioni delle « Autorità costituite », 599 a 604 - le petizioni come mezzo di sindacato sull'opera dei Ministri, 729.
- Pieni poteri**, 69 - temporanea riserva di pieni poteri all'atto della promulgazione dello Statuto, 855 a 858.
- Placet**, 33, 41, 228 a 230.
- Plebisciti** - primi plebisciti, 11 - della Lombardia, 14 - del 1860, 15 - del Veneto, 16 - di Roma, 17.
- Polizia** - arresti di polizia, 282 - limiti alla libertà individuale. derivanti dalle necessità di polizia, 287 - potere di polizia delle Camere, 648 a 655.
- Popolo** - sovranità del, V. *Sovranità*.
- Potere** - d'inchiesta, V. *Inchiesta*.
- Potere Esecutivo** - 95 a 97 - suoi rapporti colle Commissioni d'inchiesta, 617 - il Potere Esecutivo e la Corona. V. *Re*, 95 a 160 - suoi rapporti col Potere Giudiziario, 758 a 762 - il Potere Esecutivo e l'articolo 71 dello Statuto - l'Esecutivo e l'ordinamento delle istituzioni locali, 802. V. anche *Decreti* e *Regolamenti*, *Delegazione legislativa*, *Divisione dei poteri*, *Poteri* dello Stato.
- Potere Giudiziario** - suo intervento nella formazione delle liste elettorali, 406 - suoi rapporti colla Camera dei deputati in ordine ai reati commessi dai Ministri. 501 a 506 - il Potere Giudiziario e la insindacabilità di voti e di opinioni dei membri del Parlamento, 543 - suoi rapporti colle Commissioni d'inchiesta, 618 - sua funzione in generale, 738 a 744 - il Potere Giudiziario e suoi rapporti con la Corona, 171 a 176-bis, 745 a 749 - nomina ed istituzione dei giudici, 749 - il Potere Giudiziario e le azioni individuali, 750 a 753 - il Potere Giudiziario e gli atti del Legislativo, 754, a 757 - il Potere Giudiziario e gli atti dell'Esecutivo, 758 a 762 - conflitti tra il Potere Giudiziario e le Camere per l'interpretazione delle gaurentigie parlamentari, 653 a 655, 763 - conflitti tra il Potere Giurisdiziario e le giurisdizioni speciali, 764 - il Potere Giudiziario e la giudizione volontaria, 765 - il Potere Giudiziario e il controllo nelle elezioni, 766 - ordinamento del Potere Giudiziario, 775 a 780 - pubblicità dei dibattimenti, 793 a 796 - il Potere Giudiziario e l'interpretazione delle leggi, 797 - il Potere Giudiziario ed il riconoscimento dei titoli nobiliari, 845. V. anche *Divisione dei poteri*, *Poteri* dello Stato.
- Potere Legislativo** - 67 a 94 - partecipazione del Re al Legislativo, 82, 162, 167, 168 - il Potere Legislativo e l'articolo 71 dello Statuto, 792 - rapporti tra il Potere Legislativo e il Giudiziario, 754 a 757. V. anche *Camera* dei deputati, *Legge*, *Senato*.
- Potere moderatore** - della Corona, 718.
- Potere regolamentare** - delle Camere, 645.
- Poteri** - dello Stato e varie specie, 54 - loro divisione, 57 - verifica dei poteri. V. *Verifica*, V. anche *Potere Esecutivo*, *Giudiziario*, *Legislativo* - di guerra, 107 - del Reggente, 214 - pieni. V. *Pieni poteri* - verifica dei poteri o dei titoli nelle Camere. V. *Verifica* dei poteri o dei titoli.
- Preambolo** - dello Statuto, 19 a 22.
- Prefetto** - sua garanzia amministrativa, 753 - quale rappresentante del Potere Esecutivo, organo di vigilanza e tutela sulle amministrazioni locali, 811.
- Premier**. V. *Presidente* del Consiglio.
- Preparazione** - dei progetti di legge. V. *Progetti* di legge.

**Prerogative** - distinzione da privilegi, 83, 264 nota - prerogative della Camera in materia finanziaria, 199 a 202 - parlamentari in generale, 355 - della Corona, 83, 94. V. anche *Re* - dei membri della Real Famiglia, 251, 252 - prerogative riflettenti l'Alta Corte di giustizia, 363 a 378 - l'arresto ed il giudizio dei senatori 379 a 389 - l'arresto e la traduzione in giudizio dei deputati, 451 a 486 - le prerogative dei deputati e lo stato d'assedio, 477 - insindacabilità d'opinioni e di voti dei senatori e dei deputati, 534 a 547 - l'accusa a carico dei Ministri per parte della Camera dei deputati, 495 a 511 - interpretazione delle prerogative parlamentari, 653 a 655, 763 - prerogative della Santa Sede, 39, 40, 41, 278 nota, 296 nota.

**Presidente** - del Consiglio, 671, 698, 699, 701, 702 - Controlli sulle ordinanze, 139. V. anche *Ministri segretari di Stato* - della Camera dei deputati, 445 a 447 - del Senato, 355 a 360.

**Presidenza.** V. *Presidente*.

**Preti.** V. *Ecclesiastici*.

**Primo Ministro.** V. *Presidente del Consiglio*.

**Principi Reali** - appannaggi e doti, 246 a 249 - loro condizione giuridica, 251, 252 - loro nomina e prerogative senatoriali, 351 a 354 - loro stemmi, 827.

**Privilegio** - distinzione da prerogativa, 83, 264 nota.

**Procedimento** - elettorale, 405 a 413.

**Processioni**, 326.

**Processi verbali** - delle Camere, 556.

**Proclama** - dell'8 febbraio 1848, 9, 825 - del generale Cadorna alle Province romane, 39.

**Proclamazione** - del deputato, 413.

**Proclami reali**, 143.

**Procura** - voto per procura e suo divieto, 569, 663.

**Professione** - libertà di, 293.

**Promulgazione** - delle leggi, 167, 168 - dello Statuto, 10.

**Proprietà** - diritto di, 312 a 316.

**Progetti** - di legge, e loro preparazione, 574 a 584 - discussione, 585 a 589 - rigetto, 590 a 593.

**Proposte** - di legge. V. *Progetti*.

**Proroga** - della sessione, 180.

**Protettorato** - assunzione di, 127.

**Provincia** - 809. - V. anche *Istituzioni locali*.

**Psefografo** - sistema di votazione, 397 nota, 661.

**Pubblicazione** - delle leggi, 169, 170.

**Pubblicità** - delle sedute delle Camere, 548 a 553 - delle adunanze degli « Uffici » e delle « Commissioni », 554 - degli atti relativi alle inchieste, 621 - dell'Alta Corte di giustizia, 558 - dei dibattimenti giudiziari in generale, 793 a 796.

**Pubblico Ministero.** V. *Ministero pubblico*.

## Q

**Quorum.** V. *Numero legale*.

## R

**Rappresentativo** - Governo. V. *Governo*

**Ratifica** - legge di, 48, 70, 149.

**Re** - titoli, 21, 59 - partecipazione al Potere Legislativo, 82 - carattere sacro, 84 - sua irresponsabilità e correlativa responsabilità dei Ministri, 85 a 90, 714 a 786 - vero concetto del Re costituzionale, 89 - altre prerogative regie di diritto penale, civile, processuale, finanziario, 91 a 94 - il Re, quale capo del Potere Esecutivo, 95 a 160 - sanzione delle leggi, 162 - promulgazione delle leggi, 167, 168 - il Re e le Camere, 177 a 191 - discorso della Corona, 179 - iniziativa delle leggi, 194 - età maggiore, 210, 211 - Reggenza pel Re maggiore, 221 a 223 - tutela del Re, 227 - diritti in materia beneficiaria, 231 - lista civile, 233 a

- 243-*bis* - dotazione mobiliare ed immobiliare, 240, 241 - amministrazione della Real Casa, 242 - patrimonio privato, 244, 245 - condizione giuridica o stato civile dei membri della Famiglia Reale, 251, 252 - giuramento, 253 a 255, 390 - incoronazione e consacrazione, 256 - nomina dei senatori, 338 - stato civile della Famiglia Reale, 390 - il Re e la nomina e revoca dei Ministri, 669 a 679 - potere moderatore del Re, 718 - il Re e il Consiglio privato, 718 - il Re ed il potere Giudiziario, 171 a 176-*bis*, 745 a 749 - il Re e gli Ordini cavallereschi, 831 a 834 - il Re e la concessione dei titoli nobiliari, 846 - la concessione dei titoli, pensioni, onorificenze per parte di Governi stranieri e la necessità dell'autorizzazione reale in proposito, 850 a 852 - poteri del Re in Piemonte fino al momento della promulgazione dello Statuto, 856.
- Reati** - elettorali, 414 - ministerali, 498 a 500 - commessi entro le aule parlamentari, 651.
- Redazione** - dello Statuto, 10.
- Referendum** - svizzero, 441.
- Reggente**. V. *Reggenza*.
- Reggenza** - 212 a 215 - successiva devoluzione della Reggenza, 216 - della Regina-Madre, 217, 218 - Reggenza elettiva, 219, 220 - Reggenza pel Re maggiorennne, 221 a 223 - giuramento del Reggente, 257.
- Regime** - costituzionale in Piemonte, 6 a 10. V. anche *Governo*.
- Regina-Madre** - sua Reggenza, 217, 218 - dovario, 250.
- Regnicoli** - chi è considerato tale, 271 - loro godimento dei diritti civili e politici, 272 - loro ammissibilità alle cariche pubbliche, 274.
- Regolamento**. V. *Decreti e Regolamenti* - delle Camere parlamentari, 640 a 645 - giudiziario del Senato, 643 nota.
- Religione**, 28. V. anche *Chiesa, Culti, Libertà religiosa*.
- Repubblica**. V. *Governo* e sue forme,
- Resistenza** - passiva, 267 - attiva, 268 - collettiva, 269.
- Resoconti** - parlamentari, 552.
- Responsabilità ministeriale** - in rapporto alla irresponsabilità regia, 85 a 90 - accusa e giudizio a carico dei Ministri responsabili, 495 a 511 - fondamento della responsabilità ministeriale, sue varie specie, sue sanzioni, valore, 714 a 736 - la responsabilità ministeriale e la concessione delle onorificenze, 834 - *id.* e l'amministrazione degli Ordini cavallereschi, 834 - *id.* e la concessione dei titoli nobiliari, 848 - valore e portata della responsabilità dei Ministri che sottoscrissero lo Statuto, 863.
- Riabilitazione**, 175.
- Riders** - relativi ai progetti di legge negli Stati Uniti, 165.
- Riforma** - del Senato, 349, 350.
- Riforme** - precostituzionali del 1847, 5.
- Rigetto** - del bilancio. V. *Bilancio* - dei progetti di legge. V. *Progetti*.
- Riunione** - diritto di, 326 a 332.
- Riunioni** - elettorali, 329.
- Rivoluzione**, 269.

## S

- Salica** - legge, 62.
- Santa Sede**. V. *Sommo Pontefice*.
- Sanzione** - delle leggi, 161 a 166 - contro i reati elettorali, 414.
- Scioglimento** - della Camera dei deputati, 186 a 190 - delle riunioni e delle associazioni, 332, 336.
- Scrutinio** - di lista, 403 - nelle votazioni dei singoli Collegi elettorali, 412 - votazioni per scrutinio segreto nelle Camere, 660.
- Sedute** - delle Camere e loro pubblicità, 548 a 554 - sedute segrete delle Camere, 555 a 558 - dell'Alta Corte di Giustizia, 558 - numero legale per la validità delle sedute. V. *Numero legale* - sedute delle Corti e dei Tribunali e loro pubblicità, 793 a 796.
- Seggio** - elettorale, 410.

- Segreto** - epistolare e telegrafico, 278  
 nota - voto, V. *Votazione* e *Voto*.
- Senato** - origini di questa denominazione, 81 - iniziativa ed emendamento in Senato, 196, 202 - sua composizione, 337 a 350 - tentativi per una riforma e criteri relativi, 349, 350 - il Senato e i Principi Reali, 351 a 354 - suo Ufficio di presidenza, 355 a 360 - ineleggibilità del senatore a deputato, 426 - sua costituzione in Alta Corte di Giustizia, V. *Alta Corte* di Giustizia - prerogative senatorie in ordine all'arresto ed al giudizio dei senatori, 379 a 389. V. anche *Alta Corte* di Giustizia - suoi rapporti colla Camera dei deputati in ordine all'accusa contro i Ministri, 507 a 509. V. anche *Accusa* ai Ministri - insindacabilità di voti e di opinioni dati in Senato, 534 a 547 - gratuità delle funzioni di senatore, 523 a 531 - franchigia postale e ferroviaria, 532, 533 - potestà regolamentare del Senato, 640 a 645 - suo bilancio interno, 646, 647 - potere di polizia, 648 a 655 - sistemi di votazione adottati in Senato, 657 a 664 - offese al Senato e al suo Presidente, 649, 650 - il Senato e il Governo di Gabinetto, 680 - diritti e doveri dei Ministri di fronte al Senato, 706 a 713 - il Senato e il Sindacato parlamentare, 735 - interpretazione delle prerogative senatoriali, 653 a 655, 763. V. anche *Camera* dei deputati, *Camere*, *Decreti* e *Regolamenti*, *Legge*, *Potere Legislativo*, *Organo Legislativo*, *Prerogative*.
- Senatori**. V. *Senato*.
- Separazione** - tra Stato e Chiesa. V. *Chiesa*.
- Sequestro** - preventivo dei giornali e sua abolizione, 308.
- Servizio militare**. V. *Leva militare*.
- Sessional Orders** - delle Camere inglesi, 640, 643.
- Sessione** - proroga, 180 - chiusura, 182 - elenco delle nostre legislature con la divisione in sessioni dal 1848 al 1908, 444 - simultaneità delle sessioni delle due Camere, 512 a 514 - effetti della chiusura della sessione sulle Commissioni d'inchiesta, 620.
- Sezioni** - di collegio elettorale, 405.
- Sigillo** - dello Stato, 827.
- Sindacato** - parlamentare e la responsabilità ministeriale, 726 - vari mezzi con cui esso sindacato si esercita, 727 a 735 - sindacato giudiziario sugli atti del Potere Legislativo, 754 a 757 - sindacato giudiziario sugli atti dell'Esecutivo, 758 a 762 - il Sindacato parlamentare e l'amministrazione dei beni degli Ordini cavallereschi, 833.
- Sindaco** - sua guarentigia amministrativa, 753 - quale capo del Comune, 807.
- Società** - sua distinzione da *Stato*, 46.
- Sommo Pontefice** - sue prerogative personali riconosciute anche prima della legge detta delle guarentigie, 39 - sue prerogative secondo detta legge, 40, 41 - inviolabilità del segreto epistolare e telegrafico, 278 nota - inviolabilità della sede, 296 nota - conferimento degli Ordini cavallereschi, 831 nota - conferimento dei titoli di nobiltà, 846 nota.
- Sospensione** - delle libertà costituzionali. V. *Stato d'assedio*.
- Sovranità** - in senso politico, 48 - in senso giuridico, 49 - dello Stato, del popolo, della Nazione, 50 - manifestazioni della sovranità, 52 - esercizio, 53 - suo triplice modo di manifestarsi, 738.
- Speaker** - dei Comuni inglesi, 356, 447.
- Stampa** - libertà di, 299 a 311 - la stampa come mezzo di pubblicità delle sedute delle Camere, 552 a 554.
- Stato** - rapporti fra Stato e Chiesa in generale, 28 a 32 - fra Stato e Chiesa in Piemonte, 33 a 36 - fra Stato e Chiesa nel Regno d'Italia, 37 a 43 - determinazione dei rapporti fra Stato e Chiesa nello Statuto, 34 -

- Stato e Società, 46 - formazione storica dello Stato, 47 - sovranità dello Stato, 50 - forme dello Stato, 51 - diritti dello Stato verso la Chiesa cattolica, 228 a 232 - lo Stato e gl'individui, 258 - bandiera o stemma dello Stato. 823 a 828.
- Stato civile** - della Famiglia Reale, 251, 252, 390.
- Stato d'assedio**, 106, III a III, 159 - lo stato d'assedio e le prerogative parlamentari, 477 - lo stato d'assedio e i Tribunali straordinari, 786 a 792.
- Statute law** - diritto scritto e sua distinzione da « common law », 25.
- Statuto** - redazione e promulgazione, 10 - proclama, 9 - festa, 18 - preambolo, 19 a 22 - definizione, 25 - se lo Statuto sia un patto, 26 - in qual senso è legge perpetua ed irrevocabile, 27 - modificazioni allo Statuto, 74 a 78 - lo Statuto e le associazioni, 333.
- Stendardo** - reale, 826.
- Stemma** - dello Stato, 823 a 828 - dei principi reali, 827.
- Straniero** - godimento o meno dei diritti civili e politici, 271 a 274.
- Successione** - al trono, 60 a 62.
- torizzazione reale in proposito, 850 a 852.
- Traduzione in giudizio** - dei senatori, 379 a 389 - dei deputati, 451 a 486.
- Trattati** - internazionali, 115 a 127.
- Tre letture** - metodo di discussione adottato dalle Camere, 585.
- Tribunali** - ordinari. V. *Potere* Giudiziario - straordinari, 786 a 792 - del contenzioso amministrativo, 778.
- Tributi**. V. *Imposta*.
- Trono** - cause di vacanza del trono, 60, - successione al trono, 61. V. anche *Re*.
- Tutela** - del Re, 227. V. anche *Re*.

## T

- Udienze** - delle Camere. V. *Sedute* - delle autorità giudiziarie e loro pubblicità. 793 a 796.
- Uffici** - delle Camere, 579 a 582 - pubblicità delle loro deliberazioni, 554 - loro numero legale, 568, 569 - pubblici ed ammissibilità ai medesimi, 274 - elettorali, 410.
- Ufficio** - di presidenza delle Camere. V. *Presidenza*.
- Uguaglianza**. V. *Eguaglianza*.
- Unificazione italiana**, 11 a 18.

## T

- Tackings** - relativi a progetti di legge in Inghilterra, 165.
- Teocrazia**. V. *Chiesa*.
- Territorio** - le variazioni di territorio e i trattati, 118, 119.
- Titoli** - dei principi di Piemonte, 21 - del monarca italiano, 59 - fondamento del principio sancito nell'articolo 60 dello Statuto in ordine alla verifica dei poteri, 622 - verifica dei titoli nel Senato italiano, 624 a 627 - verifica dei titoli nella Camera dei deputati, 628 a 639 - di nobiltà, 843 a 848 - titoli e pensioni, onorificenze concesse da governi stranieri e necessità dell'au-

## V

- Vacanze** - delle Camere. V. *Aggiornamento*.
- Verifica** - dei poteri o dei titoli nelle Camere e fondamento dell'articolo 60 dello Statuto, 622 - verifica dei poteri nel Senato, 624 a 627 - nella Camera dei deputati, 628 a 639.
- Veto** - diritto di veto relativo ai progetti di legge negli Stati Uniti, 165 - veto libero nella dieta di Polonia, 570.
- Viaggi** - gratuiti sulle ferrovie e sui piroscafi pei membri del Parlamento. V. *Franchigia*.

**Vigilanza** - speciale, 289.

**Visite** - domiciliari. V. *Domicilio*.

**Visto** - con riserva dei decreti ministeriali per parte della Corte dei conti, 730. V. anche *Corte dei conti*.

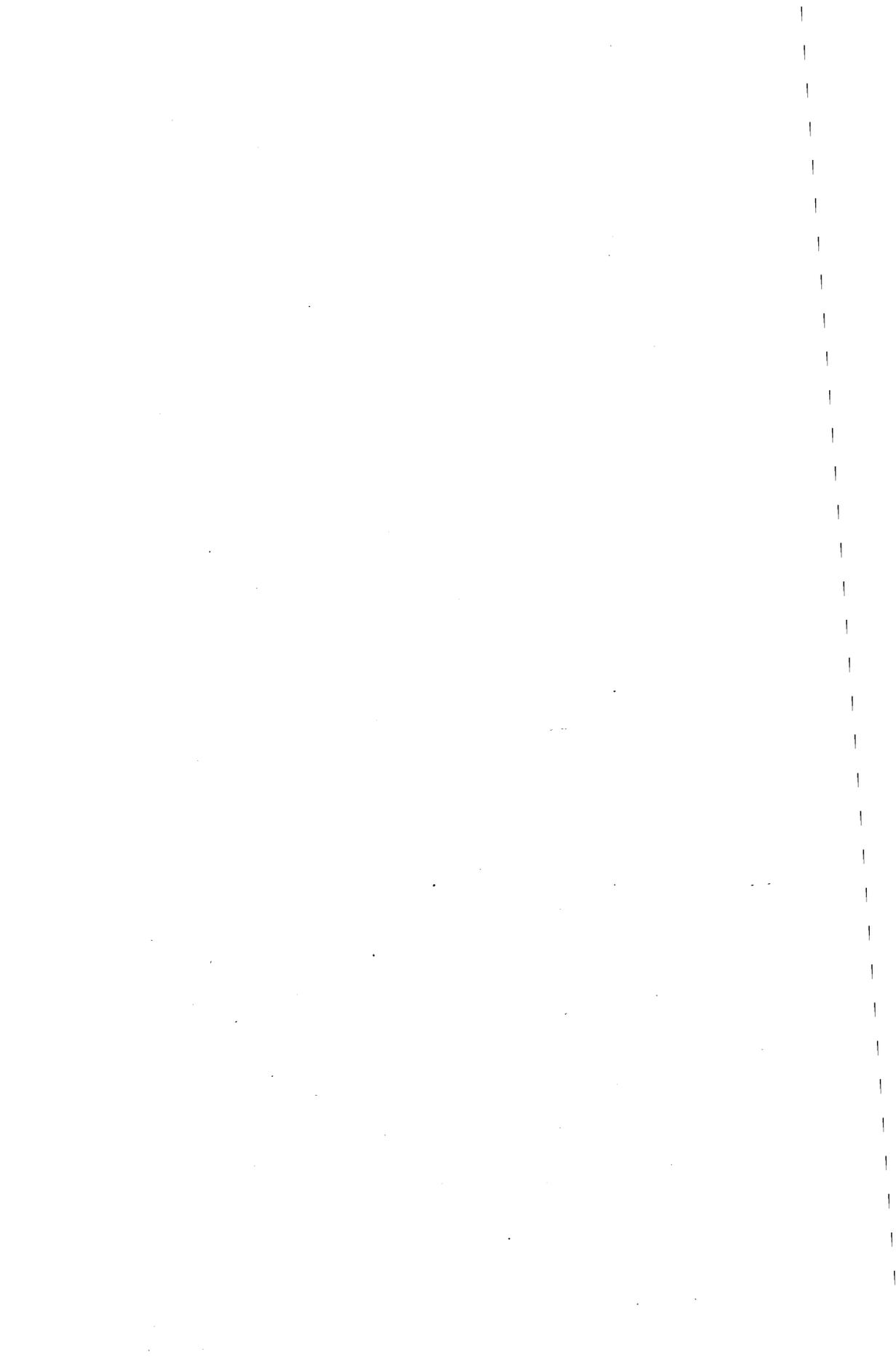
**Votazione** - per procura e divieto relativo, 569 - dei bilanci, 586 - dei codici, 69, 586 - sistemi di votazione adottati nelle Camere, 657 a 664 - nelle elezioni. V. *Procedimento elettorale*.

**Voti** - insindacabilità pei voti e le opinioni espresse nelle Camere, 534 a 547 - maggioranza di voti necessaria nelle deliberazioni, 572 - parità di voti e suoi effetti, 573.

**Voto** - diritto di, V. *Elettori* - nel senso di sistema di votazione. V. *Votazione, Voti*.

## Z

**Zone** - d'influenza. V. *Protettorato*.



## INDICE DEGLI ARTICOLI DEL VOLUME III

<b>Art. 48</b> . . . . .	<i>Pag.</i> 3
Simultaneità delle sessioni delle due Camere . . . . . »	3
§ 512. Ragion d'essere di questa disposizione statutaria. - Conseguenze che ne derivano. — § 513. Origini di essa nel diritto pubblico francese. - Modificazioni in proposito del costituente piemontese. — * § 514. Altre osservazioni per la retta interpretazione dell'articolo in esame.	
<b>Art. 49</b> . . . . .	9
Il giuramento parlamentare . . . . . »	9
§ 515. Sue origini e vicende in Inghilterra. — § 516. Disamina della formula adottata dal nostro Statuto specialmente nei rapporti tra il giuramento e la libertà di culto. — § 517. Critiche mosse alla suddetta formola per quanto riflette la libertà delle opinioni politiche. — § 518. Risposta alle critiche.	
Tempo e forma del giuramento . . . . . »	16
§ 519. Quali siano le funzioni parlamentari al cui esercizio debba precedere il giuramento. — § 520. Se e quante volte possa verificarsi la necessità di giurare per parte dei membri dell'una e dell'altra Camera ( <i>n</i> ). — § 521. Momento e forma del giuramento ( <i>n</i> ). — § 522. La legge 30 dicembre 1882 sul giuramento politico ( <i>n</i> ).	
<b>Art. 50</b> . . . . .	23
L'indennità parlamentare . . . . . »	23
§ 523. Precedenti storici in Inghilterra. — § 524. Stati Uniti. - Francia. - Costituente piemontese ( <i>n</i> ). — § 525. Vicende dell'indennità parlamentare in altri Stati, e progetti italiani che la riguardano ( <i>n</i> ). — § 526. Critiche mosse alla gratuità del mandato politico. — § 527. Osservazioni in contrario. — § 528. Come l'indennità non salvi dalla corruzione. — § 529. Si risponde all'altra critica « essere la gratuità del mandato causa di diserzione nelle sedute della Camera ». — § 530. Altri argomenti a favore della gratuità del mandato. — * § 531. Carattere assoluto della disposizione dell'articolo 50 dello Statuto. - Conseguenze che se ne sono tratte. - Remora che si potrebbe opporre alla rigidità del principio della gratuità del mandato politico.	
* Franchigia postale e ferroviaria . . . . . »	34
* § 532. Franchigia postale. — * § 533. Viaggio gratuito sulle ferrovie e sui piroscafi.	

<b>Art. 51</b> . . . . .	<i>Pag.</i> 37
Insindacabilità d'opinioni e di voti. . . . .	» 37
§ 534. Fondamento razionale di questa guarentigia. —	
§ 535. Le lotte dei <i>Comuni</i> in Inghilterra per sostenerla. —	
§ 536. Dalle <i>Carte</i> francesi al costituente piemontese. —	
§ 537. Portata generale dell'articolo 51. — § 538. Estensione della guarentigia a favore dei Ministri. — § 539. Estensione relativamente al tempo. — § 540. A qual genere di responsabilità essa si riferisca. — § 541. Limiti della insindacabilità. — * § 542. Se e quali <i>fatti</i> rientrano nella guarentigia dell'articolo 51. — * § 543. Conseguenza di questa guarentigia in rapporto alle chiamate dell'Autorità giudiziaria. — Differenza fra l'articolo 51 ed il corrispondente articolo della Costituzione belga ( <i>n</i> ). — * § 544. <i>Quid</i> nel caso di discorsi o di pubblicazioni d'un membro del Parlamento fuori della Camera. — § 545. Sanzioni a tutela della guarentigia ( <i>n</i> ) — § 546. Rimedi contro gli eventuali abusi della surricordata guarentigia. — Disposizioni in proposito dei regolamenti del Senato e della Camera dei deputati. ( <i>n n</i> ). — * § 547. Conclusioni.	
<b>Art. 52</b> . . . . .	» 54
Pubblicità delle sedute delle Camere . . . . .	» 54
§ 548. — Come la pubblicità sia uno dei caratteri essenziali dei reggimenti liberi. — § 549. Necessità che pubblici siano specialmente gli atti e le manifestazioni tutte delle assemblee politiche. — L'esempio dell'Inghilterra. — § 550. Le <i>Carte</i> francese e belga. — § 551. Disamina della prima parte dell'articolo 52. — Primo mezzo atto a dare pubblicità agli atti delle Camere: l'ammissione del pubblico alle adunanze. — § 552. Altro mezzo: la stampa e il resoconto <i>ufficiale</i> delle sopraccennate discussioni, atti e documenti. — § 553. Terzo e più potente mezzo: stampa e diffusione <i>libera</i> od <i>extra-ufficiale</i> . — § 554. <i>Quid</i> circa la pubblicità delle adunanze e quant'altro degli <i>Uffici</i> e delle Commissioni <i>speciali</i> delle Camere.	
Sedute segrete . . . . .	» 64
§ 555. Eccezioni alla regola generale della pubblicità. — § 556. Come si ottenga il segreto. — * § 557. Casi e precedenti parlamentari in merito al segreto delle sedute. — Una recentissima riforma relativa alla discussione del bilancio della Camera. — * § 558. Osservazioni in ordine alla pubblicità delle adunanze del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia.	
<b>Art. 53</b> . . . . .	» 70
Il numero legale . . . . .	» 70
§ 559. Necessità di fissare un <i>minimum</i> indispensabile per la validità delle deliberazioni — § 560. Consuetudine inglese in proposito. — § 561. Stati Uniti, Francia, Belgio, costituente piemontese. — § 562. Valore e senso dell'inciso « maggioranza assoluta ». — § 563. Contro la soverchia rigidità di questa prescrizione. — § 564. Disposizioni del Regolamento senatoriale in proposito. — § 565. Disposizioni del Regolamento della Camera dei deputati. — * § 566. Presunzione <i>juris tantum</i> del numero legale. — Prove contrarie che	

la distruggono e conseguenze che ne derivano. — § 567. Disposizioni del Regolamento senatoriale in ordine alla constatazione della mancanza del numero legale. — § 568. Numero legale per le sedute e le deliberazioni degli Uffici e delle Commissioni speciali (*n*). — \* § 569. Altra conseguenza che si ritrae da quest'articolo: Divieto dei voti per *procura*.

**Art. 54** . . . . . Pag. 83

Maggioranza necessaria per le deliberazioni. . . . . » 83

§ 570. Fondamento razionale del principio sancito nell'articolo 54. — § 571. Differenza tra l'articolo 54 del nostro Statuto e l'articolo corrispondente dello Statuto belga da cui pure è tratto. — § 572. Determinazione della frase « maggioranza dei voti ». — § 573. *Quid* nel caso di « parità di voti ». — § 574. Limite alla regola generale del « rigetto delle proposte » nel caso di parità di voti. — § 575. Eccezioni alla rigidità del principio sancito nell'articolo 54. Ragione delle medesime.

**Art. 55** . . . . . » 92

Preparazione dei progetti di legge . . . . . » 93

§ 576. Ragioni giustificative dell'articolo.

Esame dei progetti di legge . . . . . » 94

§ 577. Metodi o sistemi adottati pei lavori preparatori. — Sistema inglese del « Comitato generale ». — § 578. Sistema americano dei « Comitati speciali ». — § 579. Sistema francese degli « Uffici ». — § 580. Come quest'ultimo sistema fu seguito dal costituente piemontese. — Disposizioni in proposito dei Regolamenti del Senato e della Camera dei deputati. — § 581. Disamina di queste disposizioni. — § 582. Prevalenza del sistema degli « Uffici » in concorrenza col sistema americano dei « Comitati speciali », od altrimenti delle « Commissioni permanenti » o « Giunte ». — § 583. La Giunta generale del bilancio (*n*). — § 584. Commissioni speciali temporanee.

Discussione dei progetti di legge . . . . . » 109

§ 585. Metodi adottati per detta discussione. — Metodo delle tre letture (*n*). — § 586. Metodo della duplice discussione. — votazione dei bilanci. (*n*) - votazione in blocco dei Codici (*n*). — \* § 587. Confronto fra i due sopraccennati sistemi. — Altri richiami ai regolamenti delle due Camere in proposito. — \* § 588. Abbreviazione dei termini nei casi dichiarati « urgenti » od « urgentissimi ». — \* § 589. Trasmissione dall'una all'altra Camera di un progetto approvato. — Le varie ipotesi che possono in seguito verificarsi.

**Art. 56** . . . . . » 123

Rigetto dei progetti di legge e dei bilanci . . . . . » 123

§ 590. Disposizioni in proposito delle Carte francesi del 1814 e del 1830. — § 591. Ragioni giustificative dell'articolo 56 - Erroneità della espressione « dei tre poteri legislativi ». — \* § 592. Esatta portata della espressione « progetto di legge rigettato » (*n*). — \* § 593. Soluzioni adottate ed adottabili nel caso di rigetto del bilancio.

<b>Art. 57</b> . . . . .	<i>Pag.</i> 131
Nozione, fondamento, importanza odierna del diritto di petizione »	131
§ 594. Precedenti storici. — * § 595. Nozione e carattere di questo diritto. — 596. Cenni generali sul corso che devono seguire le petizioni ( <i>n</i> ). — § 597. Disposizioni in proposito dei Regolamenti: <i>a</i> ) del Senato — <i>b</i> ) della Camera dei deputati ( <i>n</i> ). — * § 598. Efficacia pratica odierna del diritto di petizione — Prospetto delle petizioni presentate dal 1848 all'aprile 1908.	
 <b>Art. 58</b> . . . . .	 » 148
Il divieto delle petizioni presentate in persona ed in nome collettivo . . . . .	» 148
§ 599. Consuetudine inglese - legislazione francese - Costituente piemontese. — § 600. Disposizioni dei Regolamenti del Senato e della Camera dei deputati. — § 601. Petizioni <i>collettive</i> ( <i>n</i> ). — § 602. Petizioni in <i>nome collettivo</i> . — § 603. Eccezioni a favore delle « autorità costituite ». — * § 604. Se l'eccezione favorevole a queste ultime si estenda anche alle petizioni aventi per oggetto materie estranee alle funzioni cui dette autorità sono chiamate per legge ad esercitare.	
 <b>Art. 59</b> . . . . .	 » 158
Idee generali in ordine al divieto sancito nell'articolo 59 . . . . .	» 158
§ 605. Ragioni di questo divieto. — § 606. Dove siasi ispirato il costituente piemontese per questo esplicito divieto. — § 607. Analisi dell'articolo - Eccezioni a favore dei commissari del Governo ( <i>n</i> ). — § 608. Divieto per gli « estranei » alle Camere. — § 609. Come l'articolo 59 non si riferisca al Senato costituito in Alta Corte di Giustizia.	
* L'articolo 59 e il potere d'inchiesta. . . . .	» 164
* § 610. Il potere d'inchiesta nel diritto e nella consuetudine inglese. - Nel diritto pubblico degli Stati Uniti e della Francia - La Costituzione belga e il costituente piemontese. — * § 611. Il diritto d'inchiesta non è incompatibile colla disposizione dell'articolo 59. — * § 612. Altri argomenti in favore di quest'ultima tesi. — * § 613. Varie categorie d'inchieste: <i>Legislative - di Sindacato - elettorali</i> — * § 614. Altra specie d'inchiesta: <i>personale</i> . — * § 615. Modo di proporre e d'instituire le inchieste. — * § 616. Modo di procedere alle medesime. — * § 617. Azione delle Commissioni d'inchiesta nei rapporti col Potere Esecutivo. — * § 618. Azione delle Commissioni d'inchiesta nei rapporti col Potere Giudiziario. — * § 619. Azione delle Commissioni d'inchiesta nei rapporti coi privati. — * § 620. Termine fissato per l'inchiesta — Effetti della chiusura della sessione sulle Commissioni d'inchiesta. — * § 621. <i>Quid</i> in ordine alla pubblicità degli atti relativi alla inchiesta.	
 <b>Art. 60</b> . . . . .	 » 183
La verifica dei poteri in generale. . . . .	» 184
§ 622. Fondamento razionale di questa disposizione. — § 623. Esempi tratti dagli altri popoli.	

La verifica dei poteri nel Senato . . . . .	Pag. 187
<p>§ 624. Le due categorie di senatori. - Verifica dei titoli. - Disposizioni regolamentari in proposito. - Limite di tempo per detta verifica (n). — § 625. Effetti della riconosciuta validità dei titoli. - Giuramento. — * § 626. <i>Quid</i> nel caso di negata validità dei titoli? — * § 627. Se, e quali limiti sieno riservati al Senato nella verifica dei titoli.</p>	
La verifica dei poteri nella Camera dei deputati . . . . .	» 196
<p>§ 628. Varie specie d'indagine cui deve procedere la Camera. - Disposizioni della legge elettorale politica in ordine alle inchieste elettorali. — § 629. Sistemi adottati nella nostra Camera per la verifica dei poteri. - La Giunta per detta verifica (n). — § 630. Svolgimento delle operazioni di verifica. - Prime indagini. - Elezioni dichiarate <i>regolari</i>. — § 631. Elezioni dichiarante <i>contestate</i>. - Inchieste in merito (n). — § 632. Indagini sui requisiti di eleggibilità dell'eletto. — § 633. Conclusioni che può prendere la Giunta. - Discussioni intorno alle medesime alla Camera. — Deliberazioni della Camera. - Provvedimenti relativi. — * § 634. Se le qualità morali e politiche dell'eletto possano essere oggetto di indagine. — * § 635. Rimedi contro l'eventualità di deliberazioni partigiane per parte della Camera. - Obiezioni in contrario. — * § 636. Come il deputato entri nell'esercizio delle sue funzioni appena prestato il giuramento ed indipendentemente dalla verifica dei poteri.</p>	
* Verificazione delle cause di cessazione dall'ufficio di senatore o di deputato . . . . .	» 211
<p>* § 637. Come simile diritto derivi logicamente dall'articolo 60 dello Statuto. — * § 638. Casi e cause di cessazione dall'ufficio di senatore. — * § 639. Casi e cause di cessazione dall'ufficio di deputato.</p>	
<b>Art. 61</b> . . . . .	» 217
Potestà regolamentare delle due Camere . . . . .	» 218
<p>§ 640. Perchè lo Statuto faccia espresso obbligo alle Camere di determinare i rispettivi interni regolamenti. — § 641. Libertà sul modo di determinarli. — § 642. Come la potestà regolamentare delle due Camere trovi un limite nelle leggi. — § 643. Efficacia dei regolamenti (n). — * § 644. I regolamenti « provvisori » all'inizio del Parlamento subalpino. - Cenno dei vari regolamenti senatoriali adottati dal 1850 al 1901. - Ultimi ritocchi del 1908. — * § 645. Cenno dei vari regolamenti adottati dalla Camera dei deputati dal 1850 sino alla riforma regolamentare del luglio 1900. - Ultimi ritocchi del 1907.</p>	
* Diritto di bilancio e d'amministrazione interna . . . . .	» 234
<p>* § 646. I bilanci delle due assemblee. — * § 647. Impiegati e salariati.</p>	
Potere di polizia . . . . .	» 240
<p>§ 648. Fondamento di questo speciale diritto. - I Questori. - La guardia di servizio. — § 649. Offese alle assemblee per parte di persone estranee. — § 650. Offese alle assemblee o al rispettivo Presidente per parte di un membro delle me-</p>	

desime. — \* § 651. *Quid* nel caso di reati commessi da un membro del Parlamento nell'aula o durante la seduta. - Il caso verificatosi nel 1899 durante l'ostruzionismo parlamentare. - Critica ad una sentenza della Sezione d'accusa presso la R. Corte d'Appello di Roma. — \* § 652. Immunità dei palazzi adibiti a sede dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento. - Precedenti in proposito.

Interpretazione delle guarentigie parlamentari . . . . . Pag. 249

§ 653. Se e come spetti ad ogni Camera il diritto di interpretare e dichiarare in ogni caso dubbio l'estensione ed i limiti delle rispettive attribuzioni e guarentigie. — § 654. Limiti del suaccennato diritto. — \* § 655. *Quid* nel caso di conflitti con altri poteri od organi statuali in merito alla interpretazione delle attribuzioni e guarentigie suaccennate.

Art. 62 . . . . . » 255

La lingua ufficiale nelle Camere . . . . . » 255

§ 656. Disamina dell'articolo 62 (*n*).

Art. 63 . . . . . » 258

I sistemi di votazione nelle nostre Camere . . . . . » 258

§ 657. Come e perchè il costituente piemontese abbia voluto fissare i metodi di votazione. — § 658. Esame dei tre metodi. - Le votazioni per alzata e seduta. — § 659. La votazione per divisione. — § 660. La votazione per scrutinio segreto (*n*). — \* § 661. Altro sistema di votazione adottato dalle nostre Camere e non contemplato dallo Statuto: votazione nominale con scrutinio palese, o altrimenti detto « appello nominale ». - Altro sistema che si vorrebbe adottare (lo psefografo). — \* § 662. Se e come sia possibile cambiare il sistema normale di votazione in seguito a speciale richiesta. — \* § 663. Facoltà di astenersi dalla votazione. - Dubbi che ne possono sorgere. — \* § 664. Modo di formulare e di porre ai voti le questioni. - Validità delle votazioni. - Osservazioni varie.

Art. 64 . . . . . » 275

Incompatibilità delle due cariche di senatore e di deputato contemporaneamente in una stessa persona . . . . . » 275

§ 665. L'articolo 64 è una logica conseguenza del sistema bicamerale. — § 666. Come la nomina a senatore non porti per sè stessa alla decadenza dell'ufficio di deputato. — \* § 667. Ineleggibilità del senatore a deputato. — \* § 668. Altra conseguenza giuridica dell'articolo 64.

Art. 65 . . . . . » 279

\* Il Governo di Gabinetto . . . . . » 280

\* § 669. Fondamento del diritto di nomina e di revoca dei Ministri per parte del Re. — \* § 670. Sviluppo del regime parlamentare. — \* § 671. Come il « Governo di gabinetto » diventi « Governo di partito ». - Conseguenze che ne derivano. — \* § 672. Necessità che il Gabinetto proceda in mutuo accordo colla Corona o col partito in maggioranza nella Ca-

mera dei deputati. — \* § 673. Sistema parlamentare e parlamentarismo. - Il sottrarre la nomina o la revoca dei Ministri all'influenza del Parlamento non sarebbe però il rimedio contro i difetti di quest'ultimo. — \* § 674. I vari Gabinetti o Ministeri succedutisi in Italia dal marzo 1848 al 1908.

\* Nomina e revoca dei Ministri . . . . . Pag. 301

\* § 675. Cause e casi generali del succedersi dei vari Gabinetti. - Cause estrinseche ed intrinseche. — \* § 676. Casi speciali di revoca di un solo Ministro. - \* § 677. Dimissioni dell'intero Gabinetto per l'avvento al trono di un nuovo Principe. — \* § 678. La perdita, per parte del Gabinetto, della fiducia della maggioranza parlamentare. - Conseguenze che ne derivano: dimissioni del Gabinetto o scioglimento della Camera elettiva. — \* § 679. Come per adottare l'una e l'altra soluzione richiedasi grande tatto politico nella Corona. — \* § 680. Il Gabinetto e il Senato. - \* § 681. Altre cause di ritiro spontaneo, o solo apparentemente tale, del Gabinetto. — \* § 682. Le risoluzioni della Corona di fronte alle dimissioni del Gabinetto. - La permanenza dei Ministri dimissionari in carica pel disbrigo degli affari d'ordinaria amministrazione e per la tutela dell'ordine pubblico. — \* § 683. Formazione e costituzione del nuovo Gabinetto. — \* § 684. Diritto di sindacato delle Camere sull'andamento e sulla soluzione della crisi ministeriale.

\* Numero e funzioni dei Ministri. . . . . » 324

\* § 685. Le grandi branche in cui dividesi la pubblica amministrazione. - I decreti reali che istituirono, in Italia, i vari Ministeri corrispondenti alle singole amministrazioni. — \* § 686. Modificazioni del numero dei Ministeri. — \* § 687. Il regolamento annesso al R. D. 21 dicembre 1850 n. 1122, disciplinante le attribuzioni dei vari Ministeri. - La legge 8 aprile 1906 n. 109. — \* § 688. Disposizioni riguardanti il Ministero degli Affari Esteri. — \* § 689. Id. il Ministero dell'Interno. — \* § 690. Id. il Ministero della Guerra. — \* § 691. Id. Ministero di Grazia, Giustizia e Culti. — \* § 692. Id. Ministeri delle Finanze e del Tesoro. — \* § 693. Id. il Ministero della Istruzione Pubblica. — \* § 694. Id. il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio. — \* § 695. Id. il Ministero dei Lavori Pubblici. — \* § 696. Id. il Ministero della Marina. — \* § 697. Id. il Ministero delle Poste e Telegrafi. — \* § 698. Regolamento annesso al R. D. 7 settembre 1887, n. 4936, riguardante la Segreteria della Presidenza del Consiglio. — \* § 699. La Presidenza del Consiglio e l'assegnazione dei portafogli. - Stipendi dei Ministri. — \* § 700. Come e quando il numero dei Ministri possa essere superiore od inferiore al numero normale di undici. - Ministri « senza portafogli ». - *Interinati*. — \* § 701. Vari aspetti sotto cui può considerarsi l'attività ministeriale. - Il Consiglio dei Ministri. - Affari di competenza del Consiglio dei Ministri. — \* § 702. I Ministri come capi distinti dei singoli Ministeri.

\* I sottosegretari di Stato . . . . . » 349

\* § 703. Loro ragion d'essere. — \* § 704. Leggi e decreti che ne regolano le attribuzioni. — \* § 705. Come rappresentino e sostituiscano il rispettivo Ministro: a) Nella Camera di cui sono membri. b) Nella Camera e nelle Camere di cui non sono membri. c) Nei rispettivi dicasteri.

<b>Art. 66</b> . . . . .	<i>Pag.</i> 353
* Diritti e doveri dei Ministri di fronte alle Camere . . . . .	» 353
* § 706. La formula dell'articolo 66 dello Statuto italiano, e le Carte, francese del 1814, e belga del 1820. — * § 707. Conseguenze che si potrebbero trarre da questa formula. — * § 708. Diritto, nei Ministri, d'intervenire alle sedute delle Camere. — * 709. Diritto di essere sentiti. - Estensione a loro favore della guarentigia di cui all'articolo 51 dello Statuto. — * § 710. Le leggi 14 luglio 1887, n. 4711, e 3 maggio 1888, n. 5381, abrogatrici della decadenza dalla loro carica parlamentare, dei deputati assunti al Ministero. — * § 711. Diritto di voto deliberativo nelle rispettive Camere per parte dei Ministri deputati o senatori. — * § 712. Autorità del Presidente dell'una o dell'altra Camera sui Ministri. — * § 713. Come anche ai Ministri « senza portafogli » debbano riferirsi i diritti ed i doveri sopraccennati.	
<b>Art. 67</b> . . . . .	» 364
* La responsabilità ministeriale. . . . .	» 365
* § 714. Fondamento della responsabilità ministeriale. — * § 715. Contenuto di detta responsabilità. — * § 716. Necessità della controfirma di un Ministro ad ogni legge od atto del Governo. Le onorificenze concesse <i>motu proprio</i> dal Re. — * § 717. La responsabilità dei Ministri di fronte a varie manifestazioni della volontà della Corona. — * § 718. Il così detto « Potere moderatore » della Corona e l'istituzione di un « Consiglio Privato » della medesima. — * § 719. Responsabilità diretta dei Ministri, o responsabilità derivante da azioni od omissioni loro proprie. — * § 720. Responsabilità indiretta, o derivante da azioni od omissioni dei pubblici funzionari da loro dipendenti. * § 721. Come l'una e l'altra delle sopraccennate responsabilità si fondino sulla reale o presunta azione o negligenza personale del Ministro. - <i>Quid</i> in tema di responsabilità dei Ministri senza portafoglio.	
* Sanzioni della responsabilità ministeriale . . . . .	» 378
* § 722. Le varie specie di sanzioni. — * § 723. Sanzione penale. — * § 724. Sanzione civile. — * § 725. Sanzione politica. — * § 726. Come detta responsabilità ministeriale in genere e quella politica in ispecie diano fondamento al diritto di sindacato, per parte del Parlamento, su tutta l'azione del Governo. - Vari mezzi con cui esso sindacato si esplica. — * § 727. Le « Commissioni di vigilanza » sull'andamento di certi pubblici servizi. - Richiamo ad alcune di esse. — * § 728. Documenti e relazioni ministeriali da presentarsi al Parlamento. — * § 729. Inchieste e petizioni. — * § 730. Decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti. — * § 731. Esame dei bilanci dei singoli Ministeri. - Contingente annuo per la leva militare. — * § 732. Altri mezzi per esercitare il sindacato parlamentare - L'interrogazione. — * § 733. L'interpellanza. — * § 734. La mozione. — * § 735. Il Senato e il sindacato politico.	
* Valore della responsabilità ministeriale . . . . .	» 399
* § 736. Efficacia pratica della responsabilità ministeriale in genere e di quella politica in ispecie. — § 737. La responsabilità ministeriale ed i presidi giuridici e politici che vi si connettono.	

Art. 68 . . . . . Pag. 406

\* La funzione giudiziaria in generale . . . . . » 407

\* § 738. La sovranità e il suo triplice modo di manifestarsi. - Funzione legislativa, esecutiva, giudiziaria. — \* § 739. Compiti e caratteri specifici della funzione giudiziaria. — \* § 740. Suo modo di esplicarsi. — \* § 741. Raffronto tra la funzione giudiziaria e la legislativa. — \* § 742. Raffronto tra la funzione giudiziaria e l'esecutiva. — \* § 743. Necessità della autonomia della funzione giudiziaria. — \* § 744. Come questa autonomia s'imponga specialmente in un regime costituzionale.

\* Il Potere Giudiziario (organi e funzioni) e lo Statuto italiano » 421

\* § 745. Imperfezione della formula dell'articolo 68 - Essa non risponde al vero concetto del costituente piemontese. — \* § 746. Se la parola « ordine » usata dal costituente piemontese escluda sostanzialmente il concetto di « potere giudiziario ». — \* § 747. Significato della espressione « la giustizia emana dal Re ». — \* § 748. Disamina dell'altra espressione: « ed amministrata in suo nome dai giudici ». — \* § 749. *Nomina ed istituzione* dei giudici.

\* Il Potere Giudiziario e le azioni individuali . . . . . » 432

\* § 750. Azioni d'indole *civile* ed azioni d'indole *penale*. - Caratteri dell'una e dell'altra giustizia. — \* § 751. Nessun limite alle azioni di indole civile per quanto riguarda le persone. — \* § 752. Come simile limite esista, invece, nel campo della giustizia penale. — \* § 753. Garanzia amministrativa.

Il Potere Giudiziario e gli atti del Legislativo . . . . . » 442

\* § 754. Posizione dei varî quesiti che sorgono relativamente ai rapporti fra il potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato. - Primo quesito: se il Giudiziario possa inquirere sulla costituzionalità *sostanziale* di una data legge. - Concetto degli americani. — \* § 755. Come la soluzione sia negativa nei riguardi del nostro diritto pubblico. — \* § 756. Secondo quesito: se il Giudiziario possa inquirere sulla costituzionalità *formale* di una data legge. — \* § 757. Risolto affermativamente il secondo quesito, si esamina l'altro quesito: quale limite sia assegnato al giudice relativamente all'indagine sulla costituzionalità *formale* di una data legge.

Il Potere Giudiziario e gli atti dell'Esecutivo . . . . . » 457

\* § 758. Primo quesito: se possa il Giudiziario inquirere sulla legalità *sostanziale* d'un regolamento o d'un decreto regio, e negargli efficacia. — \* § 759. Se e come possa detta indagine rivolgersi alla legalità *formale* dei sopraccennati atti del Potere Esecutivo. — \* § 760. Terzo quesito in merito ai decreti emanati per delegazione del Parlamento: se il Giudiziario possa fare indagini sull'azione dell'Esecutivo per verificare se quest'ultimo abbia esorbitato dal mandato ricevuto. — \* § 761. Ancora sulla incostituzionalità dei decreti-legge non emanati per delegazione. — \* § 762. L'ultimo decreto-legge del 22 giugno 1899.

* Il Potere Giudiziario in conflitto con altri organi dello Stato o dell'Amministrazione . . . . .	Pag. 479
* § 763. Il Potere Giudiziario e il diritto d'interpretare e di far valere le guarentigie parlamentari. — * § 764. Il prin- cipio dell'unità giurisdizionale e le giurisdizioni speciali am- ministrative.	
* Altre attribuzioni del Potere Giudiziario . . . . .	» 484
* § 765. Giurisdizione volontaria. — * § 766. Funzioni di controllo nelle elezioni.	
<b>Art. 69</b> . . . . .	» 488
* Inamovibilità dei magistrati . . . . .	» 488
* § 767. Necessità della piena indipendenza dei giudici. — * § 768. La inamovibilità in Inghilterra e negli Stati Uniti. — * § 769. In Francia e nel Belgio. — * § 770. Origine di quest'articolo 69. — * § 771. Legge subalpina del 1851. — * § 772. Decreto legislativo del 1859. — * § 773. Decreto le- gislativo del 6 dicembre 1865, n. 2626 ed altre leggi sino alle riforme del 1907 e 1908. — * § 774. Come si sentisse da tempo la necessità di riforme. — * § 775. La legge 24 lu- glio 1908, n. 438, sulle guarentigie e disciplina della magi- stratura.	
<b>Art. 70</b> . . . . .	» 518
* L'ordinamento giudiziario . . . . .	» 518
* § 776. Analisi della formula e del contenuto dell'arti- colo 70, quale lo volle redatto il costituente piemontese. — * § 777. Organizzazione giudiziaria del Regno Sardo al- l'epoca della proclamazione dello Statuto. — * § 778. I Tribu- nali del contenzioso amministrativo. — La legge del 20 marzo 1865, n. 2248 ed ancora la legge 31 marzo 1877, n. 3761. — * § 779. Organizzazione vigente e carriera giudiziaria in base ai decreti legislativi del 6 dicembre 1865 e del 1° di- cembre 1889, ed alle leggi 14 luglio 1907, n. 511, e 28 giu- gno 1908, n. 312. — * § 780. Costituzione ed attribuzioni del Pubblico Ministero.	
* Il giuri . . . . .	» 551
* § 781. Origini storiche e sviluppo del giuri in Inghil- terra ed altri Stati. — Il giuri e il costituente piemontese. — * § 782. Condizioni per essere giurato. — * § 783. Se e come il giuri possa rispondere alle condizioni giuridiche e politiche di un reggimento libero. — Argomentazioni in fa- vore. * § 784. Argomenti in contrario. — * § 785. Con- clusioni nostre in merito al giuri.	
<b>Art. 71</b> . . . . .	» 567
* Tribunali e Commissioni straordinarie . . . . .	» 567
* § 786. Importanza somma del principio formulato nella seconda parte dell'articolo 71. — * § 787. I Tribunali straor- dinari in Francia sino alla Carta del 1830. — * § 788. I co- stituenti: piemontese-napoletano-toscano. — * § 789. Signi- ficato dell'espressione « giudice naturale ». — * § 790. Le giurisdizioni speciali. — * § 791. L'articolo 71 ed il Potere Esecutivo. — * § 792. L'articolo 71 ed il Potere Legislativo.	

<b>Art. 72</b> . . . . .	<i>Pag.</i> 578
* Pubblicità dei dibattimenti giudiziari. . . . .	» 578
* § 793. Necessità di questa guarentigia. — * § 794. L'articolo 72 e i suoi modelli. — * § 795. Analoghe disposizioni dei vigenti Codici. — * § 796. I dibattimenti giudiziari e la libertà di stampa.	
<b>Art. 73</b> . . . . .	» 585
* Interpretazione delle leggi . . . . .	» 585
* § 797. Interpretazione giudiziaria e interpretazione legislativa — * § 798. Valore e portata dell'articolo 73. — * § 799. Le leggi interpretative.	
<b>Art. 74</b> . . . . .	» 593
Le istituzioni comunali e provinciali . . . . .	» 593
§ 800. Modelli cui si è ispirato il costituente piemontese. — Duplice significato dell'articolo 74. — § 801. Governo unitario ed istituzioni locali. — § 802. Divieto fatto all'Esecutivo di disporre a suo beneplacito dell'ordinamento e dell'amministrazione delle istituzioni locali. — * § 803. Dall'Editto precostituzionale del 27 novembre 1847 al R. D. 21 maggio 1908, n. 269, che approva il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale. — * § 804. Cenni generale sulla vigente circoscrizione locale.	
* Il Comune . . . . .	» 601
* § 805. Gli organi dell'Amministrazione comunale. — Il Consiglio. — * § 806. La Giunta. — * § 807. Il Sindaco.	
* La Provincia . . . . .	» 610
* § 808. Gli organi dell'Amministrazione provinciale. — Il Consiglio. — * § 809. La Deputazione provinciale e il suo presidente.	
* Vigilanza e tutela sulle Amministrazioni locali . . . . .	» 613
* § 810. Ragion d'essere di questo controllo sulle Amministrazioni locali. — * § 811. Gli organi di vigilanza e di tutela. — Il Prefetto — * § 812. La Giunta provinciale amministrativa.	
<b>Art. 75</b> . . . . .	» 620
La leva militare . . . . .	» 620
§ 813. L'obbligo militare. — § 814. Il contingente annuo. — * § 815. Origini e valore dell'articolo 75. — * § 816. Cenni di legislazione riguardanti il reclutamento dell'esercito sino alla legge 15 dicembre 1907, n. 763. — * § 817. La leva marittima e cenni sulla legislazione che la regola sino alla legge 5 luglio 1908, n. 348.	
<b>Art. 76</b> . . . . .	» 637
* La Milizia Comunale . . . . .	» 637
* § 818. La guardia nazionale in Francia e nel Belgio. — * § 819. In Piemonte. — * § 820. Legge del 1848. — * § 821. Leggi successive. — * § 822. Abolizione della guardia nazionale e istituzione della nuova milizia comunale.	

<b>Art. 77</b> . . . . .	<b>Pag. 649</b>
Bandiera e stemma dello Stato. . . . .	» 649
§ 823. Alto significato degli emblemi e degli stemmi in generale. - La bandiera e l'emblema del Regno Sardo. — § 824. Il tricolore italiano. — § 825. Come e quando Carlo Alberto abbia adottato il tricolore italiano, abrogando, così, quest'articolo 77 prima ancora che il medesimo avesse avuto vigore. — * § 826. Disposizioni vigenti in ordine alla bandiera nazionale. — * § 827. Lo stemma dello Stato e le disposizioni legislative e regolamentari in ordine al medesimo. — * § 828. Sanzioni penali a salvaguardia del rispetto dovuto alla bandiera ed allo stemma nazionale. - Un quesito intorno alla libera introduzione o meno della bandiera nazionale nelle chiese cattoliche.	
<b>Art. 78</b> . . . . .	» 665
Gli Ordini cavallereschi . . . . .	» 665
§ 829. Loro origini storiche. — § 830. Ragioni giustificative delle tre distinte disposizioni sancite nell'articolo 78 (n). — § 831. La Corona « fonte degli onori », secondo la espressione inglese. - Prerogativa riconosciuta, in proposito, anche al Sommo Pontefice (n). — * § 832. Limiti di questa prerogativa regia. — * § 833. Amministrazione dei beni di proprietà degli Ordini cavallereschi. - Insindacabilità del Parlamento sulla medesima. - Funzionari di detta Amministrazione. — * § 834. Forma con cui la Corona esercita la prerogativa in questione. - La concessione delle onorificenze e la responsabilità ministeriale.	
* Gli Ordini cavallereschi tuttora esistenti . . . . .	» 678
* § 835. L'Ordine supremo della SS. <i>Annunziata</i> . — * § 836. L'Ordine dei SS. <i>Maurizio e Lazzaro</i> . — * § 837. L'Ordine <i>militare di Savoia</i> . — * § 838. L'Ordine <i>civile di Savoia</i> . — * § 839. L'Ordine della <i>Corona d'Italia</i> . — * § 840. La Croce per <i>anzianità di servizio militare</i> . — * § 841. L'Ordine cavalleresco al merito <i>agrario, industriale e commerciale</i> . — * § 842. Le <i>medaglie</i> al merito, o commemorative - Loro elenco.	
<b>Art. 79</b> . . . . .	» 699
I titoli di nobiltà . . . . .	» 699
§ 843. Cenni generali sui titoli nobiliari. — § 844. Vicende della nobiltà in Francia, dalla rivoluzione del 1789, alla Carta del 1830. - Il Costituente piemontese ed i titoli di nobiltà. — * § 845. Il riconoscimento dei titoli nobiliari e l'autorità giudiziaria. — * § 846. Esplicazione della prerogativa regia in ordine ai titoli nobiliari. - Concessioni di nuovi titoli. - Conferma. - Rinnovazioni. - Riconoscimenti. - Il regio decreto 8 gennaio 1888 in materia. — * § 847. I principali decreti regi sulla « Consulta araldica » sino al R. D. 13 aprile 1905, n. 234. — * § 848. Controfirma del ministro e forma del diploma concedente il titolo nobiliare. — * § 849. Sanzioni contro l'insurpazione di titoli nobiliari.	

<b>Art. 80</b> . . . . .	<i>Pag.</i> 721
* I titoli e le pensioni concesse dai Governi stranieri. . . . .	» 721
* § 850. Fondamento dottrinale e storico di questa disposizione. — * § 851. Come viene concessa l'autorizzazione reale in ordine alle onorificenze estere. — * § 852. Sanzioni destinate ad assicurare il rispetto alle norme suindicate.	
<b>Art. 81</b> . . . . .	» 726
* Abrogazione delle leggi incompatibili colle disposizioni statutarie. . . . .	» 726
* § 853. Inutilità giuridica di quest'articolo. — * § 854. Problemi che già sorsero e potrebbero risorgere in materia.	
<b>Art. 82</b> . . . . .	» 729
* Temporanea riserva di pieni poteri. . . . .	» 729
* § 855. Epoca dell'entrata in vigore dello Statuto. — * § 856. Poteri del Re fino a quell'epoca. — * § 857. Come nacque l'articolo 82. — * § 858. L'articolo 82 e le annessioni.	
<b>Art. 83</b> . . . . .	» 738
* Le leggi speciali necessarie per l'esecuzione dello Statuto. . . . .	» 738
* § 859. Fondamento razionale dell'articolo 83. — * § 860. Ragioni giustificative del capoverso dell'articolo suindicato. — * § 861. L'ordinamento del Consiglio di Stato in Piemonte prima della promulgazione dello Statuto. - Riordinamento del Consiglio di Stato col decreto legislativo 30 ottobre 1859. — * § 862. La legge del 20 marzo 1865 e le successive riforme riguardanti il Consiglio di Stato sino alla legge 7 marzo 1907, n. 62.	
<b>Art. 84</b> . . . . .	» 748
* Esecuzione delle disposizioni transitorie . . . . .	» 749
* § 863. Valore e portata della responsabilità dei Ministri che sottoscrissero lo Statuto. - Momento esecutivo delle disposizioni transitorie.	
* Cenni biografici sul Principe e sui Ministri firmatari dello Statuto . . . . .	» 750
* § 864. Carl'Alberto. — * § 865. I Ministri firmatari: Borrelli — Avet — Di Rével — Des Ambrois — E. Di San Marzano — Broglia — C. Alfieri.	
<b>Saggio bibliografico.</b> . . . . .	» 757
<b>Indice alfabetico.</b> . . . . .	» 805