

LA LEGGE

FINO ALLA SUA EFFETTUAZIONE

MEMORIA

DELL'AVVOCATO

CESARE CATTANEO

PROF. ORDINARIO DI LEGGI

NELL'UNIVERSITÀ DI PAVIA

(Estratto dal *Monitore dei Tribunali*)



MILANO

TIPOGRAFIA BERNARDONI

1860

AVVERTENZA

Nell'impaginazione venne per isvista omissa una nota, che è la prima della Memoria nell'edizione del *Monitore dei Tribunali*, e la quale è del seguente tenore:

Io era già al termine di questo lavoro, quando mi capitò sotto gli occhi il principio del *Progetto del nuovo Codice civile italiano*, nel quale gli art. 1-8 trattano questa materia. Fui ancora in tempo a farvi qualche aggiunta, suggerita dall'esame di essi articoli del progetto. Godo di poter qui osservare che questa Memoria può servire di spiegazione e di commento agli articoli preaccennati.

SOMMARIO

INTRODUZIONE.

1. Oggetto della memoria o leggi che reggono la materia — 2. Partizione della memoria.

PARTE I.

Della formazione delle leggi.

3. Esercizio del potere legislativo; diversi atti che comprendo la formazione della legge — 4. La proposizione della legge propriamente appartiene al Re ed alle Camere; indirettamente anche ai privati — 5. Esame della proposta, discussione e approvazione nella Camera — 6. Come il Re interviene nella formazione delle leggi e colla sanzione o anche prima di essa.

PARTE II.

Della forma esterna delle leggi.

7. Quali firme deve portare una legge, e perchè — 8. Della data e del modo conveniente di citare le leggi — 9. Del titolo della legge, e perchè non ne faccia parte — 10. Della motivazione della legge, o perchè non ne sia parte.

PARTE III.

Della promulgazione delle leggi.

11. Differenza tra sanzione e promulgazione — 12. Difficoltà di farsi un'idea esatta della promulgazione — 13. Promulgazione nel senso grammaticale e nel senso del D. R.; quando cominciò a distinguersi dalla pubblicazione — 14. Varii concetti attribuiti alla parola promulgazione — 15-16. Continuazione — 17. Concetto della promulgazione desunto dalla formola che per legge deve esprimerla — 18. Continuazione — 19. La prima parte della formola è conforme al disposto dello Statuto — 20. Censura fattale — 21. Difesa — 22. Osservazione circa la seconda parte della formola — 23. La promulgazione rende la legge esecutoria; significato di questa massima — 24. Come si creda di giustificarla — 25. Osservazioni in contrario — 26. Il Progetto di Codice civile italiano in questo riguardo — 27. Termine di promulgazione — 28. Perché talora la legge devia dal termine ordinario di promulgazione — 29. *Quid* se la promulgazione non è fatta in tempo — 30. La promulgazione secondo il Codice civile Sarido — 31. La promulgazione dopo lo Statuto, ma prima della legge italiana del 1854.

PARTE IV.

Della pubblicazione delle leggi.

32. Concetto della pubblicazione — 33. Essa consta di due atti, l'inserzione e l'annuncio ufficiale; scopo dell'una e dell'altro — 34. (nota) Specialità nella pubblicazione degli atti del Governo centrale di Lombardia — 35. Obbiezioni che si possono fare al modo adottato di pubblicazione — 36. Osservazioni a difesa di esso — 37. Affissione in pubblico delle leggi, utilità di essa — 38. Non è essenziale — 39. (nota) Il progetto in questo riguardo — 40. La traduzione in lingua francese — 41. Conservazione degli originali delle leggi negli archivj del Regno: la copia stampata nella Raccolta ufficiale si presume esatta; utilità di conservare l'originale; esempi di leggi corrette — 42. Provvedimenti desiderati in materia di pubblicazione — 43. 1.º Facilitare in ogni modo a chiunque il possesso delle leggi — 43. 2.º Pubblicar sempre le leggi delle antiche provincie, la cui efficacia viene estesa alle provincie annesse — 44. Esempi di leggi non pubblicate — 45. Continuazione — 45. (nota) Sulla pubblicazione in Lombardia della Legge 21 dicembre 1819 — 46. 3.º Inserzione della relazione ministeriale.

PARTE V.

Della effettuazione delle leggi.

47. Concetto dell'effettuazione — 48. Varii sistemi in questo riguardo — 49. Sistemi francese e belga — 50. Vantaggi di ambi essi sistemi — 51. Sistema del Codice civile sarido — 52. Argomenti a difesa del sistema francese, o sistema delle distanze dalla capitale — 53. Argomenti a difesa del sistema belga, o sistema del termine unico — 54. Sistema della legge del 1854 — 55. Sua giustificazione — 56. Ulteriore sviluppo di esso sistema — 57. Sistema del progetto del Codice civile italiano e sua giustificazione — 58. Eccezioni alla regola che la legge entri in vigore un dato numero di giorni dopo la pubblicazione — 59. Continuazione. — 60. Voto che sulla legge sia espresso anche il giorno dell'annuncio ufficiale di essa — 61. Anomalia che riflette la Lombardia circa il termine di effettuazione della Legge.

PARTE I.

DELLA FORMAZIONE DELLE LEGGI.

INTRODUZIONE.

1. Oggetto di questa Memoria è di esporre quanto vi ha di rimarchevole nella formazione della legge, e dopo di essa fino a quando la legge entra in vigore. Questa materia, che appartiene in molta parte al diritto politico, è però di grande importanza anche nel diritto civile. Le norme che la reggono sono contenute nello Statuto fondamentale del Regno (4 marzo 1848, pubblicato in Lombardia il 7 dicembre 1859 (1)), specialmente negli art. 3, 7, 10, 35-57, 66, 67; nella legge 25 giugno 1834, N. 1731, che tratta della promulgazione e pubblicazione delle leggi; nel Regio Decreto 8 giugno 1859, N. 5423, sul reggimento temporaneo della Lombardia; nel Decreto del Governatore di Lombardia 20 giugno 1859, che pubblica la predetta legge del 1834; finalmente nel Decreto del Luogotenente del Re, 24 giugno 1859, N. 3475, concernente la traduzione francese degli atti di Governo.

2. Divido la Memoria in cinque parti, cioè della formazione delle leggi, della loro forma esterna, della promulgazione, della pubblicazione e dell'effettuazione.

(1) Non so perchè nella Raccolta degli Atti del Governo edita dalla R. Stamperia in Milano, inserendovi al N. 210 lo Statuto, si sia detto che fu pubblicato in Milano il 20 novembre 1859, mentre fu pubblicato non soltanto in Milano, ma in tutta la Lombardia emanata, mediante inserzione nel foglio ufficiale *La Lombardia* del giorno 7 dicembre 1859.

3. Premesso che il potere legislativo viene collettivamente esercitato dal Re e da due Camere, il Senato, cioè, e quella de' Deputati (art. 3 dello Statuto (1)), la formazione della legge comprende la proposizione della stessa, l'esame della proposizione da parte di una Giunta, la discussione e l'approvazione, e finalmente la sanzione.

4. La proposizione delle leggi appartiene al Re ed a ciascuna delle due Camere. È indifferente, in generale, che sia presentata prima all'una o all'altra; però ogni progetto di legge d'imposizione e di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato dev'essere presentato prima alla Camera dei deputati (art. 10 dello Statuto). Sotto un certo rispetto si può dire che la proposta delle leggi compete anche a cadaun cittadino, e ciò in forza del diritto di petizione. In fatti per l'art. 37 dello Statuto ognuno, che sia maggiore d'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 debbano essere prese in considerazione, ed in caso affermativo, mandarle al Ministero competente, o depositarle negli uffizj (delle Camere) per gli opportuni riguardi. Quindi si vede

(1) Art. 1. *Prog. di Cod. civ.*: «La legge emana dal potere legislativo nelle forme stabilite dallo Statuto costituzionale.»

che una proposta di legge può venire in via mediata o indiretta anche da un privato.

5. Ogni proposta di legge deve essere dapprima esaminata dalla Giunta da nominarsi da ciascuna Camera per i lavori preparatorj. La Giunta o Commissione, studiato il progetto, ne fa relazione alla Camera, la quale procede alla discussione e alla deliberazione (articolo 53 dello Statuto), da farsi colla presenza della maggioranza de' membri e a maggioranza di voti (articolo 53-4 dello Statuto). Approvata da una Camera, la proposta è trasmessa all'altra per l'uguale procedimento (articolo 53 dello Statuto). Se il progetto viene modificato nella seconda Camera, torna alla prima per la discussione e approvazione delle parti modificate. E se un progetto di legge è rigettato dall'uno o dall'altro dei rami del potere legislativo, esso non può essere riprodotto nella stessa sessione (art. 56 dello Statuto), stantechè sarebbe troppo probabile che, essendo ancora assai viva nelle menti l'impressione cagionata dalla prima discussione da poco avvenuta, avessero a prevalere le medesime idee, e s'avessero a prendere le stesse deliberazioni. Per tacere che una ritrattazione molto vicina non è sperabile, perchè a parecchi potrebbe sembrare umiliante; e che d'altronde è bene, ed è necessario di lasciar tempo e mezzo all'opinione pubblica per poter formarsi ed esercitare la propria influenza.

6. Approvata la proposta di legge dalle due Camere, viene presentata alla sanzione del Re (art. 55 dello Statuto). Il Re, siccome altro dei rami del potere legislativo, interviene nella formazione della

legge anche prima della sanzione. Egli v'interviene col presentare alle Camere, col mezzo de' propri ministri, quelle proposte che crede; v'interviene inoltre colla presenza virtuale alla discussione, ancora per mezzo dei ministri, i quali, sebbene non abbiano voto deliberativo nè nell'una nè nell'altra Camera (a meno che non ne siano membri), pure vi hanno sempre l'ingresso, e debbono essere sentiti quante volte lo richieggano (art. 66 dello Statuto), e perciò colla loro parola esercitano un'influenza a misura dell'autorità di cui godono e della fiducia e simpatia che ispirano. Ma il Re esercita la sua parte di potere legislativo anche in un modo del tutto speciale, dando cioè alla deliberazione seguita la propria sanzione, la quale è come la manifestazione solenne che egli pure approva ciò che le due Camere hanno approvato, e l'espressione definitiva della sua volontà che la legge sia fatta, e rimanga santa e inviolabile.

P A R T E II.

DELLA FORMA ESTERNA DELLE LEGGI.

7. La legge deve portare la firma del Re, dev'essere controsegnata dal ministro proponente, e munita del visto del guardasigilli, che vi appone il sigillo dello Stato (art. 2 legge del 1854 e art. 67 dello Statuto: art. 4 del progetto). La firma del Re serve di prova che egli ha realmente sanzionata la legge; la controsegnatura del ministro proponente vale ad attestare che vera è la firma del Re, e che

esso ministro assume la responsabilità di quella legge. Perchè sebbene il sanzionare la legge sia atto riservato alla sacra persona del Re, atto esplicito della di lui volontà, tuttavia è vero altresì che quell'atto è sempre coperto dalla responsabilità ministeriale. La persona del Re è sacra e inviolabile, i ministri sono risponsabili, dice lo Statuto (art. 5 e 67). Perciò quando occorresse qualche illegalità in questo riguardo, la risponsabilità ne dovrebbe ricadere unicamente sui ministri, che consigliarono e servirono la Corona quando la legge fu sancita. La firma del Re controsegnata dal ministro risponsabile, è quanto occorre sostanzialmente, secondo la lettera e lo spirito dello Statuto; senonchè vi si aggiunge il visto del guardasigilli, che vi appone il sigillo dello Stato, perchè dovendovi essere tra i ministri uno che vegli particolarmente alla regolarità delle operazioni riguardanti le leggi, questo carico di propria natura si devolve al ministro della giustizia. Tale è poi anche l'uso generale invalso presso tutti i governi. Non è più richiesto il visto di due capi di dicastero e del controllore generale, come prescriveva l'art. 5 Cod. civile sardo; perchè su di una legge costituzionalmente formata e sancita non possono occorrere ulteriori osservazioni.

8. Quantunque non sia detto, s'intende da sè che anche la *data* appartiene alla forma esterna della legge, anzi essa è quasi il nome con cui la legge stessa viene citata. Dico *quasi*, perchè oltre la data è meglio citare anche il numero progressivo della legge, il che anzi è poco meno che necessario quando vi sono più leggi della stessa data, se non si vo-

gliono facilmente ingenerare pericoli di confusione, o per lo meno di imbarazzi. E quando non si avessero a nominare tutti e due quei distintivi della legge, meno male sarebbe accennare il solo numero progressivo, piuttostochè la sola data, perchè il primo non è proprio che di una legge sola, mentre la seconda può essere comune a più leggi, p. e., la famosa data 20 novembre 1859. Se non che la citazione del solo numero progressivo è troppo pericolosa, perchè un errore, facile a succedere, nell'indicazione del numero potrebbe rendere ignoto qual legge si abbia inteso citare. Chi dunque voglia citar leggi nella maniera più cauta, e sia pur detto, anche più comoda pei lettori, accennerà oltre la data e il numero anche il titolo della legge, p. e., legge 15 novembre 1859, N. 5720, sulla pubblica sicurezza.

9. Il qual titolo però, che, come risulta dall'esempio qui dato, non è altro che una breve indicazione dell'oggetto della legge, sebbene possa esser utile sia per facilitare le ricerche, sia per avvisare addirittura i lettori del tenore della legge che loro capita sotto gli occhi, tuttavia siccome non fa parte della legge, nè può servire alla sua interpretazione, e molte volte per la natura complessa della legge stessa può presentarsi di difficile formazione, così opportunamente esso titolo, dico, non è posto tra le formalità della legge, la quale mal ne assumerebbe la responsabilità, e fu lasciato esclusivamente alle cure di chi intende a compilar repertorj, o di chi vuole occuparsene per oggetto di suo privato studio.

10. Nè meglio appartiene alla legge la motivazione della stessa, la quale, necessaria e spesso usata negli

Stati a Governo assoluto, perchè essendo preparata la legge nel silenzio del gabinetto, il legislatore sente il bisogno di giustificarne agli occhi del pubblico le disposizioni, accennando i motivi che le hanno provocate, in uno Stato costituzionale sarebbe non solo inutile, perchè le leggi sono discusse in pubblico, ma talora anche di formazione altrettanto e più difficile che la legge stessa, chi consideri come frequente accade, che i motivi siano parecchi e di diversa natura, e quasi nemmeno tra loro armonizzanti, nè d'altra parte consti quale di essi motivi abbia prevalso nella mente dei molti votanti.

P A R T E III.

DELLA PROMULGAZIONE DELLE LEGGI.

11. Distinta dalla sanzione è la promulgazione. La sanzione è indispensabile per compire la legge; la promulgazione non interviene che quando la legge è terminata. La promulgazione mira a porre la legge in esecuzione, e ciò entra nelle attribuzioni del potere esecutivo, mentre invece la sanzione è il libero esercizio di quella parte di potere legislativo che è devoluta al Re.

12. È difficile farsi un'idea esatta della natura della promulgazione, perchè i legislatori stessi e gli scrittori non ne ebbero sempre un'idea chiara ed eguale. E quel che è peggio, le stesse nostre leggi, che pure hanno sancito in modo a non dubitarne quella differenza, non ne sono sempre ricordervoli, e

confondono talora stranamente l'una e l'altra insieme. Ve n'ha un esempio recentissimo nelle due leggi 27 giugno p. p., nn. 4130 e 4131, nelle quali si legge: art. 2 - la presente legge avrà vigore il giorno immediatamente successivo alla sua pubblicazione (dice la prima), *promulgazione* (dice la seconda). Eppure sono due leggi più che contemporanee, fatte insieme.

13. Promulgazione, secondo il suo significato primitivo e gramaticale, non significa altro che pubblicazione; basta vedere il *Tramater*, e pel latino *promulgari* Festo e Forcellini, e il *Dictionnaire de l'Académie française*, per il francese *promulguer*. Nè diversa è la cosa pel D. R. — si veda il Dirksen, *Manuale*, cc. E in fatti non è gran tempo che promulgazione e pubblicazione in senso legale si prendevano per sinonimi. Fu il decreto 9 novembre 1789 dell'assemblea costituente di Francia che attribuì a ciascuna delle due parole un significato proprio, chiamando *promulgazione* l'atto pel quale il capo dello Stato attesta al corpo sociale l'esistenza della legge, e *pubblicazione* l'atto col quale si porta la legge a cognizione di tutti i cittadini.

14. Alcuni dunque dicono che, non dovendosi ammettere qualunque modo di pubblicazione della legge, p. e., per narrazione fatta dal primo che capita, perchè la legge resterebbe troppo incerta, promulgazione non significa altro che un modo speciale e predeterminato di pubblicazione della legge; promulgare perciò voler dire, pubblicare una legge colle necessarie formalità. Ma questo significato non può ammettersi nel diritto italiano, il quale distingue

ricisamente la promulgazione dalla pubblicazione, e anche questa vuole fatta non a capriccio, ma secondo prestabilite e indeclinabili norme.

15. Altri chiamano promulgazione l'ordine di pubblicare la legge. Altri ancora, considerando che vi ha un'operazione che non ha nome particolare, consistente nel constatare al pubblico con atto autentico munito del sigillo dello Stato, che una data legge venne fatta; operazione nella quale il potere esecutivo sostiene presso a poco le funzioni di notaio, operazione che costituisce bensì come il preliminare della pubblicazione, ma che ne è indipendente, amerebbero che si adoperasse il vocabolo in discorso ad indicare essa operazione. E seguendo questo pensiero, molti infatti chiamano promulgazione l'atto col quale si manifesta al corpo sociale l'esistenza del documento legislativo costituente la legge.

16. E vi ha anche chi dice essere la promulgazione l'atto con cui il Sovrano rende la legge esecutoria. Ripetere con Portalis che la promulgazione è la viva voce del legislatore, è un dir nulla. Più concreto è il suo concetto quando dice, che essa è il mezzo di attestare al popolo l'esistenza della legge e di legarlo all'osservanza della stessa.

17. In mezzo a concetti cotanto varii ed incerti, e fatto riflesso che il vocabolo *promulgazione* non ha nè in lingua, nè in scienza un significato legale particolare e tecnico diverso da pubblicazione, io credo non esservi miglior via, chi voglia darne il concetto positivo nel diritto italiano, che desumerlo dal tenore della legge stessa che consacra e adopera quel vocabolo, e che un determinato atto o com-

plesso di atti battezzò col nome sintetico e convenzionale di promulgazione. Io pertanto desumo il concetto della promulgazione dalla formola, che secondo la legge 23 giugno 1834 deve essere adoperata per esprimerla; perchè ritengo che quando una formola è destinata ad esprimere una cosa, la formola stessa contiene anche nè più nè meno che il concetto della cosa. Seguendo questa guida, credo potersi dire essere la promulgazione quell'atto con cui il Re certifica al corpo sociale l'esistenza della legge, e ordina che venga munita del sigillo dello Stato, pubblicata, osservata e fatta osservare.

18. Infatti l'art. 1 dell'ora accennata legge dice: « La promulgazione della legge è espressa colla seguente formola:

« (Il nome del Re, etc.)

« Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato, noi abbiám sanzionato e promulghiamo quanto segue:

(Testo della legge)

« Ordiniamo che la presente munita del sigillo dello Stato sia inserita nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge dello Stato.» (1)

(1) Art. 1 del *Prog.*.... Il Re ne fa la promulgazione (della legge).

Art. 2. La promulgazione si fa con atto che contiene:

Il nome del Re;

L'approvazione data dalle due Camere legislative;

La sanzione del Re al voto delle due Camere;

Il testo della legge;

L'ordine che l'atto sia munito del sigillo dello Stato

ed inserito nella collezione degli Atti del Governo,

L'ordine che la legge sia osservata e fatta osservare.

19. La prima parte della formola « il Senato, ec., Noi, ecc. » serve a far conoscere che la legge è l'opera del potere legislativo secondo lo Statuto, e che la sanzione e promulgazione di essa procedono dal Re a norma delle sue costituzionali prerogative. Per ciò vi si riconosce esplicitamente il fatto concorde delle due Camere, e vi si esprimono pure in modo specifico i due atti della sanzione e della promulgazione. Il che è perfettamente in armonia colla lettera e collo spirito dello Statuto, e precisamente coll'art. 5 che dice il potere legislativo essere collettivamente esercitato dal Re, dal Senato e dalla Camera dei deputati; coll'art. 7, pel quale il Re solo sanziona le leggi e le promulga; e coll'art. 55, pel quale approvata una proposta di legge da una Camera, dev'essere trasmessa all'altra per l'approvazione, e poi presentata alla sanzione del Re.

20. Venne osservato da qualcuno che in questa parte della formola vi è un difetto, consistente nel non contenere la menzione del concorso del Re nella formazione della legge. Secondo essi, si dovrebbe accennare anche l'approvazione del Re, non quella soltanto delle due Camere. È vero, dicono, che la sanzione suppone l'approvazione e ne è la prova, ma è vero altresì che la prova di un fatto non è il fatto stesso. Aggiungono che lo Statuto (art. 5 e 7) pone una differenza tra il concorso del Re insieme alle Camere alla formazione della legge, e la sanzione, che è un atto specialmente a lui riservato.

21. Vale però in contrario il riflesso, che anche secondo le stesse disposizioni dello Statuto, il concorso del Re nell'esercizio del potere legislativo non

va inteso nella stessa forma e maniera delle Camere. Fu già più sopra spiegato che il Re prima della sanzione concorre nell'esercizio del potere legislativo col diritto di propor leggi e colla presenza dei ministri alle Camere. Un'altra maniera di concorso diversa dalla sanzione non è imaginabile, e precisamente non si può parlare di approvazione della legge da parte del Re con atto separato dalla sanzione, perchè allora egli non sarebbe libero, come dev'essere, di sanzionare o no la legge stessa. L'articolo 55 dello Statuto poi non parla di questa separata e speciale approvazione del Re, ma dice, che discussa e approvata la proposta di legge in entrambe le Camere, viene poi presentata alla sanzione del Re.

22. Quanto all'altra parte della formola *ordiniamo, ecc.*, le espressioni *mandando a chiunque spetti osservarla e farla osservare* comprendono nella loro generalità i ministri, i tribunali, i giudici, i procuratori e qualunque agente dell'amministrazione e della forza pubblica. Del resto pare che questa parte della formola possa essere stata adottata solo per dare maggiore solennità alla legge, ma che rigorosamente non fosse indispensabile, perchè l'ordine di pubblicare la legge si dovrebbe sottintendere, e l'obbligo di osservarla e farla osservare non deriva propriamente da un ordine del potere esecutivo, ma nasce direttamente dalla natura della legge e dalla Costituzione.

23. L'ordine del discorso mi conduce ora a dire dell'effetto della promulgazione. L'art. 5 della citata legge del 1854 dispone: « le leggi sono esecutorie

in virtù della promulgazione. » Da ciò risulta che la legge promulgata, ancorchè non fosse venuto il tempo in cui debba entrare in vigore, può essere dalle parti efficacemente osservata.

24. Siccome la promulgazione, rendendo la legge autentica, ne attesta solennemente l'esistenza al corpo sociale, e le imprime tutti i suoi caratteri e tutta la sua forza prima e indipendentemente dalla pubblicazione, così sarebbe ingiusto togliere a quelli che la conoscono, la facoltà di valersi della legge promulgata. Perciò i Tribunali ammettono gli atti ne quali le parti dichiarano di avere agito in conformità di una legge promulgata, benchè non ancora obbligatoria. Ma l'esecuzione della legge non è ancora che facoltativa per la notorietà di fatto, e non vi ha la pubblicità di diritto, risultante dallo scorrimento del termine posteriore alla pubblicazione, la quale stabilendo la presunzione legale che la legge è conosciuta, obbliga ad eseguirla e dà ai funzionari pubblici il diritto e il dovere di esigerne l'esecuzione. Questa è la teoria sancita nell'art. 1 del Codice civile Nap., esposta dai giureconsulti francesi, tra gli altri da Loaré nel suo *Esprit du Cod. Nap.* e passata nella legge italiana; ed è contenuta nell'espressione del citato art. 5 « le leggi sono esecutorie in virtù della promulgazione », in relazione al disposto dell'art. 4: « le leggi saranno senz'altro osservate il decimo giorno, ecc., dopo la pubblicazione. »

25. A me però non sembra conveniente questa teoria. Non mi sembra conveniente ammettere un periodo nel quale la legge, che non è obbligatoria, sia

esecutoria, cioè possa essere osservata quella legge, la quale non si è ancora obbligati ad osservare. In primo luogo il concetto di legge che può, ma non deve essere osservata, ha in sé qualche cosa di contraddittorio, perchè può sembrare una legge non legge. In secondo luogo quella teoria non può mancare di dar luogo a multi imbarazzi e incertezze. Tutte le volte che si tratterà di decidere di atti intervenuti in quel periodo che passa tra la promulgazione della legge e la sua entrata in vigore, si dovrà istituire l'indagine a qual legge debba il giudice attenersi. Quando vi sia la dichiarazione espressa delle parti di avere agito in conformità alla legge nuova, la cosa potrà anche essere chiara; ma se quella dichiarazione non vi fosse, e tuttavia l'atto fosse fatto in conformità ad essa nuova legge, e fosse in opposizione alla precedente tuttora in vigore? E quando si trattasse di atti che si compiono da parte di un solo, come una cambiale, un chirografo di debito, una quitanza, un testamento? E quando si trattasse di non atti, ossia di omissioni, p. e., di chi muore intestato? Qual criterio per determinare se era nella mente della parte di seguire la legge che stava per perdere o quella che stava per acquistare la forza obbligatoria? Io piuttosto preferirei che nell'intervallo tra il diventar nota e il diventare obbligatoria la legge, in questo intervallo, che si suol chiamare *vacatio legis*, la legge che non è ancora obbligatoria non fosse nemmeno esecutoria, e che si ritenesse l'obbligo di osservare la legge anteriore, finchè non incomincia l'obbligo di osservare la nuova.

26. Mi pare che il Progetto si attenga a questa

teoria, perchè ha omesse le parole della legge del 1854 che sanciscono la contraria « le leggi sono esecutorie in virtù della promulgazione. »

27. Mi resta ancora a dire del termine di promulgazione. Secondo l'art. 5 della ripetuta legge del 1854, nel che è perfettamente conforme l'art. 5 del Progetto, la promulgazione deve essere fatta prima dell'apertura della sessione parlamentare immediatamente successiva a quella in cui la legge stessa fu votata, salvo che nella legge medesima sia stabilito un altro termine di promulgazione.

28. L'idea la più ovvia, l'interesse il più ordinario, il fatto più frequente, è che alla legge approvata dal Parlamento e sancita dal Re tenga dietro subito la promulgazione. Tuttavia si prevede il caso in cui questa promulgazione avesse a protrarsi, e la legge venisse in pubblico, quando modificate già fossero quelle circostanze che la promossero, e così si presentasse o inutile, o ridicola, o perfino dannosa. È ad evitare il pericolo di questo inconveniente, che tende la disposizione determinante il termine di promulgazione. Viene d'altra parte assegnato al Re un termine congruo e piuttosto lato, per lasciargli il tempo necessario a valutare il merito e l'opportunità della nuova legge, specialmente se di proposizione parlamentare, o se, proposta da lui, fosse uscita emendata dalla discussione. Siccome però il testo non distingue, così il termine di promulgazione si deve applicare anche alle leggi proposte dal Re e adottate senza modificazioni. Un nuovo esame per parte del Re può provargli che esso si è ingannato, e che in uguale errore è caduto

anche il Parlamento. Il corso della sessione legislativa e del tempo libero che vi può succedere per raggiungere l'apertura della prossima sessione sembra per ogni verso sufficiente e adatto alla generalità delle prevedibili contingenze. Siccome però si possono presentare anche delle leggi la cui effettuazione sia urgente, o sia di opportunità del momento e transitoria; e si possono anche per l'opposto presentare de' casi in cui, o per l'estensione e moltitudine di leggi nuove convenga lasciare al potere regio più largo termine d'esame, o per la loro concatenazione e dipendenza con altre, sia opportuno differirne la promulgazione fino a che esse altre siano in pronto, così si è provveduto a tutti questi emergenti colla clausola « salvo che nella legge medesima sia stabilito un altro termine di promulgazione, » potendosi per tal modo nella legge stessa, a norma delle circostanze, abbreviare o prolungare esso termine.

29. Vuolsi poi notare che cesserà l'effetto della già intervenuta approvazione di una legge, se al cominciare della nuova sessione parlamentare, o entro lo speciale termine di promulgazione prestabilito, non sia stata promulgata; e dovrà, se lo si voglia, ripresentarsi alla discussione parlamentare.

30. Prima dello Statuto in Piemonte la promulgazione si compiva col mandato osservatorio e colla successiva verificaione, che praticavasi dai Magistrati supremi sotto il nome ora di interinazione, ora di registrazione. In fatti per l'art. 7, Codice civile sardo, le leggi dovevano essere prima della pubblicazione interinate o registrate dai Senati e dalla

regia Camera dei Conti, secondo la natura delle provvisioni che contenevano. Se poi essi Magistrati vi scorgevano alcuna cosa che loro sembrasse non conforme al regio servizio, al pubblico bene, od alle regole di giustizia, dovevano sospenderne l'interinazione e la registrazione, e farne al Re le opportune rappresentanze. Ma su questo particolare non sembra prezzo dell'opera spendere altre parole.

51. Dopo lo Statuto, e prima della legge 23 giugno 1854, la formola di promulgazione non era determinata da alcuna legge, e solo in via di fatto veniva espressa in questi termini: « Il Senato e la Camera dei Deputati hanno adottato, Noi abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue, » poi veniva il testo della legge: l'altra parte o chiusura della formola diceva: « Il Ministro ec., è incaricato dell'esecuzione della medesima. » Le osservazioni fatte circa la prima parte della formola oggi in vigore servono a dimostrare quanto fosse inadeguata quella che prima si usava. La seconda parte parte poi della formola precedente non era nemmeno sempre uguale, come si può rilevare dall'esame delle leggi appartenenti a detto periodo di tempo; il che non ha da recar meraviglia se, come diceva, essa formola era adottata di fatto, ma non prescritta da veruna legge.

PARTE IV.

DELLA PUBBLICAZIONE DELLE LEGGI.

52. Ben diversa dalla promulgazione è la pubblicazione, che è l'atto col quale si porta la legge a notizia di tutti i cittadini.

53. La pubblicazione consta di due atti, cioè l'inserzione della legge nella Raccolta degli atti del Governo, e l'avviso di detta inserzione da darsi ufficialmente per cura del guardasigilli nel Giornale ufficiale del Regno, coll'indicazione del numero progressivo, sotto il quale la legge sarà stata inserita nella Raccolta (art. 4 e 5 della legge del 1854, cui è conforme l'art. 6 del Progetto). L'inserzione della legge nella Raccolta mette la legge a disposizione di chiunque voglia vederla; e l'avviso dell'inserzione dato nel Giornale ufficiale del Regno serve ad avvertire il pubblico che gli è possibile avere la legge, mentre altrimenti potrebbe ignorare l'avvenuta inserzione (1).

(1) Però i provvedimenti che secondo il temporaneo reggimento della Lombardia portati dal reale Decreto 8 giugno 1859, n.º 3425, emanavano dal Governatore, dovevano venir inseriti per la pubblicazione nel Giornale dichiarato ufficiale per la Lombardia (Decreto del Governatore della Lombardia, 20 giugno 1859); e questo Giornale era quello intitolato *La Lombardia* (Si veda il Decreto del Governatore della Lombardia, 12 giugno 1859, n. 126, accennato nella Circolare 16 luglio 1859 n. 685 A dell'Appello lombardo). —

Le formalità della pubblicazione prescritte dalla legge sono altrettanto semplici, poche e sufficienti, quanto importanti ed essenziali, e perciò sacramentali. Quindi la necessità di osservarle, ciò che è anche assai facile, con ogni scrupolo ed esattezza, ne solo quanto alla lettera, ma altresì quanto allo spirito. Nel quale riguardo mi

54. Questo modo di pubblicazione potrebbe sembrare a taluno sconvenevole, come insufficiente a dare alla legge tutta la desiderabile diffusione e pubblicità. Si potrebbe trovar meglio che si adoperassero altri modi di divulgazione, p. e., l'inserzione nei pubblici fogli, l'affissione sugli angoli delle vie più frequentate, in certi casi anche la lettura nelle maggiori adunanze del popolo; e che questi mezzi si adoperassero o isolatamente, o, secondo la natura della legge che si tratta di pubblicare, anche uniti più assieme, specialmente quando si trattasse di

pare che non si adoperi tutta la cura che merita l'importanza dell'argomento.

In primo luogo è da evitare l'errore nell'indicazione del numero progressivo della legge, di cui si dà l'annuncio; altrimenti potrebbe dirsi che manchi una solennità essenziale della pubblicazione, e che questa non esista. E se successivamente si corregge l'errore, potrebbe dirsi che la pubblicazione si abbia a considerare avvenuta allora e non prima, semprechè però si corregga l'errore con un nuovo annuncio completo in sè stesso, per non dar luogo all'obbiezione, che due atti imperfetti non possono valere come uno perfetto.

In secondo luogo, quando si vogliono annunziare leggi sopra fogli di Supplemento del Giornale Ufficiale, sarà necessario che di esso supplemento si faccia menzione sul foglio principale, meglio se nella parte ufficiale di esso. Altrimenti, potendo il supplemento andare smarrito, nè avendo il lettore mezzo alcuno per accorgersi di ciò, non si potrebbe dire pubblicata la legge. Se ne ha un esempio nel supplemento al numero 102 in data 29 aprile p. p. Questo supplemento contiene l'annuncio di un reale decreto importantissimo per la Lombardia, quello del 27 aprile 1860, N. 4070, che vi pone in vigore nei rapporti penali alcuni articoli del Codice sardi, civile, di procedura penale e di commercio. Ora questo supplemento non è menzionato in verun numero del giornale, non ha, come è naturale, numero a sè, venne per di più distribuito isolatamente in giorno di domenica, in cui non si pubblica il Giornale del Regno: per cui anche con tutta la diligenza possibile si potrebbe ignorarlo.

E sarà così che si debbano ritenere bene adempite le solennità di pubblicazione? — Io non lo credo: anzi mi pare che sia la maniera di provocare nei rapporti giuridici delle complicazioni non poco gravi, che sarebbe tanto facile totalmente prevenire.

Avrò occasione di tornare sull'argomento in una nota al N. 45.

leggi che interessano da vicino le classi meno colte della popolazione.

55. Si osserva però, a difesa del modo adottato di pubblicazione, che se a muovere l'attenzione degli uomini ed eccitarli a procurarsi la debita cognizione della legge, poteva essere assolutamente necessario pubblicarla con modi clamorosi, quando, ne' tempi della Monarchia assoluta, le leggi erano elaborate ne' segreti consigli della Corona, e la discussione delle stesse rimaneva coperta da denso velo, e la pubblica opinione non poteva, non che liberamente dichiararsi, nemmeno quasi formarsi, perchè nel pubblico trapelava appena qualche vagna ed incerta nozione del provvedimento che stavasi preparando, non altrettanto può dirsi oggi, perchè, per la pubblicità e solennità della proposta, della discussione e della deliberazione, ottenendo la legge, prima ancora di essere promulgata, una pubblicità di fatto certo maggiore di quella che potesse conseguire dalla affissione e lettura a suono di tromba o di tamburro, occorre solamente di provvedere a che succeda quella pubblicazione in diritto, la quale, essendo fatta per l'organo dell'autorità competente e in modo legale e uniforme, chiuda la via al pretesto di aver ignorata la legge, e renda questa di cognizione obbligatoria per tutti.

56. Si osserva inoltre, che il far dipendere la forza della legge, da altri modi di pubblicazione da eseguirsi da dati funzionari, conduce all'inconveniente di abbandonare la legge stessa al fatto e in certa guisa al capriccio degli uomini. Ora il legislatore non deve comportare che la dimenticanza o la mala

feile di qualche agente subalterno possa ritardare l'efficacia de' suoi comandamenti in nessuna parte dello Stato.

57. Siccome però non si può dissimulare che utilissima sia anche l'affissione della legge nei pubblici luoghi per diffonderne e facilitarne la notizia, così è prescritto (art. 4 ultimo alinea della legge del 1854), che il Governo provvederà, acciò si continui ad affiggere pubblicamente in tutti i capiluoghi di Comune un esemplare della legge. E vi ha di più, ed è che essendo il nostro popolo avvezzo a questo genere di pubblicità, che in molti luoghi è il solo che effettivamente attesti l'esistenza della legge, non vi sarebbe ragione, e potrebbe esservi pericolo di desistere da tal uso, il quale varrà anche a conservare al popolo italiano tutto il rispetto per la legge, di cui avrà preso cognizione, secondo l'usanza dappertutto nella penisola in proposito invalsa.

58. Per tal modo la legge esonera in parte il Governo dal carico di siffatta maniera di pubblicazione che essa commette ai Comuni, e precisamente fa eseguire a mezzo dei sindaci, come ufficiali del Governo (art. 100 legge 23 ottobre 1859, n. 5702, sull'Ordinamento comunale e provinciale); fa cessare il bisogno e la spesa della relazione di pubblicazione che esisteva per l'art. 9 Codice civile sardo, e cionullameno riconosce l'utilità di questa misura e ne fa debito di osservarla al Governo stesso, non più però come misura essenziale, ma soltanto di mera utilità (1).

(1) Il progetto non parla di quest'obbligo del Governo. Non per questo si ha da attendere che abbia a venir meno osservata quella

59. Secondo la più volte citata legge del 1854 articolo 4 la Raccolta degli atti del Governo deve pure contenere in distinta serie la traduzione in lingua francese di ogni legge, all'uso dei Comuni nei quali si parla tal lingua. Questa disposizione, pel decreto del luogotenente del Re 24 giugno 1859, n. 5475, non è applicabile alle pubblicazioni che riflettono le provincie italiane annesse ai regi Stati. Ma dopo la legge 11 giugno 1860, n. 4108, che approva il trattato 24 marzo precedente tra la Sardegna e la Francia per la riunione a quest'ultima della Savoia e del Circondario di Nizza, pare non sia più per occorrere la detta traduzione francese. In conformità a ciò il ministro della giustizia (Cassinis) ha già presentato al Senato nella tornata del 26 scorso giugno un progetto di legge per l'abrogazione delle disposizioni relative alla traduzione in francese degli Atti del Governo, e anche il progetto del nuovo Codice (art. 1-8) non fa cenno di traduzione francese. Io mi consolo che, come espone il ministro nella sua relazione al Senato, negli 82 Comuni (da 1519 che prima erano) che ancora vi restano, dove è in qualche uso la lingua francese, e per la loro situazione, e per la frequenza dei commerci, e per gli ognor crescenti progressi dell'istruzione pubblica, la conoscenza della lingua italiana vada sempre più diffondendosi, e che la distribuzione delle leggi a quei funzionari siasi sempre fatta nel testo italiano.

provvida misura, la quale entra troppo nella moralità o nell'interesse esclusivo del Governo stesso. E tanto più si ha da ritenere ciò, finché esistono leggi speciali che ne addossano espressamente l'obbligo a determinati funzionari, come è attualmente a riguardo dei sindaci.

Mi consolo, dico, e trovo perfettamente ragionevole, che non occorra più tradurre leggi italiane per popoli non italiani. Voglia soltanto Iddio che possa presto anche dirsi, non occorrere più traduzioni italiane di leggi straniere per popoli all'Italia appartenenti!

40. Per l'art. 8 della ridetta legge del 1854, cui è conforme l'art. 8 del progetto, gli originali delle leggi devono essere a diligenza del guardasigilli consegnati agli archivi generali del regno. È vero che sta la regola che alle copie stampate che compajono nella Raccolta degli Atti del Governo si debbe prestare la stessa fede che all'originale; fede meritata, perchè la stampa avviene sotto la sorveglianza e responsabilità del guardasigilli; fede necessaria, altrimenti si potrebbe sempre domandare che si presentasse l'originale pel confronto. Ma questa fede deve però cessare, quando vi sia la prova di errore. Ond' è che l'accennata disposizione dell'art. 8, conforme anche all'art. 9 ultimo alinea Codice civile sardo, non deve sembrare inutile. Sebbene la pubblicità della discussione, il divulgamento per mezzo dei giornali, la sorveglianza d'ufficio alla stampa della Raccolta degli Atti del Governo non lascino quasi dubitare della esattezza del testo della legge, ad onta di tutto ciò, errori possono ancora, non foss'altro per semplice svista, intrudersi. Il confronto coll'originale potrà sempre servire a farli correggere. Esempi ne ebbero anche recenti; basti vedere il real Decreto 8 febbrajo 1860, n. 3956, che corregge l'art. 142 della legge 15 novembre 1859, n. 3720, sulla pubblica sicurezza, e l'altro real Decreto 6 febbrajo 1860,

n. 3965, che corregge l'art. 105 della legge elettorale 20 novembre 1859, n. 3778.

41. Prima di chiudere il discorso sulla pubblicazione delle leggi, mi sia permesso di accennare ad alcuni provvedimenti, in parte necessari, in parte di grande utilità, che il Governo non dovrebbe intralasciare.

42. Innanzi tutto giova osservare che non solo è necessario procurare con tutti i mezzi, che la legge pervenga a notizia del pubblico, bensì occorre anche disporre in modo che chicchessia possa procurarsela col minore incomodo e dispendio, e nel minor tempo possibile. Qui è dove, in mio senso, l'opera del Governo lascia assai a desiderare. Nella città dove io scrivo, sebbene sede di governatore e di una università delle più antiche, complete e numerose, ti è impossibile procurarti prontamente in luogo una legge, e chi ne dà commissione debbe attendere mesi, senza essere sicuro di venir soddisfatto. Le collezioni che alcuni egregi si accinsero a pubblicare, oltre che sono private, non si prestano, o non sempre, all'acquisto di leggi singole o staccate, sicchè bene spesso chi voglia procurarsi una legge non trova modo di farlo. Per riparare a questo inconveniente io ritengo indispensabile e urgente l'opera benefica e doverosa del Governo, il quale, secondo mi pare, dovrebbe tener depositi delle leggi in ogni centro di popolazione appena discreto, e farle spacciare a prezzo vilissimo, e distribuirle d'ufficio e prontamente ai propri impiegati, cui corre obbligo speciale di conoscerle; perchè del Governo non solo è compito di pretendere che le leggi siano conosciute ed

osservate, in conseguenza di che fu subire congrue pene ai violatori. ma è anche sacro dovere di facilitarne in ogni modo la diffusione e la conoscenza. E la regia stamperia non dovrebbe mai essere fonte di entrata, ma piuttosto di uscita per lo Stato. Per lo stesso intento le leggi dovrebbero spedirsi per la posta con esenzione da qualunque tassa.

43. Un altro voto mi permetto di esprimere, ed è che il Governo sia diligente e sollecito nel pubblicare in Lombardia (e in genere nelle nuove provincie del Regno) quelle leggi delle antiche provincie alle quali si riportano le nuove leggi. Se questo venne fatto molte volte, è pure anche a deplorare che in altri casi fu dimenticato, non senza grave imbarazzo di chi intende allo studio delle leggi. Basterà accennare qualche esempio. Il Decreto 11 giugno 1859, n. 5427, del luogotenente del Re all'art. 1 dispone che il corso obbligatorio dei biglietti della banca nazionale, quale fu stabilito per gli antichi Stati sardi dall'art. 2 del real Decreto 27 aprile precedente, viene esteso a quelle parti del territorio sia del Regno Lombardo-Veneto, sia dei Ducati di Parma e di Modena, che saranno occupate dalle truppe francosarde. Nè in questo decreto, nè mai si provvide a pubblicare nelle nuove provincie il detto real Decreto 27 aprile 1859, di cui l'art. 2 doveva essere parte integrante dell'altro Decreto 11 giugno qui pubblicato. Sicchè si sapeva che i biglietti di banca avevano corso obbligatorio, secondo il disposto di un Decreto 27 aprile, il quale non era pubblicato: onde ne nascevano dei dubbi che non sarebbero esistiti, se questo decreto fosse stato pubblicato; come, p. e.,

se si potesse pagare in biglietti anche quando il patto li escludesse, ecc.

44. Del pari il real Decreto 11 ottobre 1859, n. 5684, stabilisce all'art. 3, che a partire dal giorno che sarà prossimamente determinato dal ministro delle finanze, la banca nazionale riprenderà il pagamento dei biglietti, restando da quel giorno senza effetto il real Decreto 27 aprile 1859 (quel medesimo di cui si ragionò sopra, il quale dovette così aver efficacia e cessare di averla in Lombardia senza esservi pubblicato), e quello del 14 maggio successivo, salvo, quanto a quest'ultimo, il disposto dell'art. 3, il quale continuerà ad essere in vigore. Anche questo decreto 14 maggio, di cui è ancora tenuta in vigore una parte, non fu pubblicato in Lombardia.

45. Finalmente, per limitarmi ad accennare un solo altro caso, dirò che lo stesso reale Decreto n. 5684 sopracitato, che proclama un prestito di cento milioni di lire mediante alienazione di rendita, all'art. 3 dichiara che a questa rendita è applicabile la legge 24 dicembre 1819 circa ai sequestri, ai trapassi, alle ipoteche, alla prescrizione e alla imponibilità. E la detta legge del 1819 non venne in Lombardia pubblicata (1).

(1) Dopo che io aveva scritta questa Memoria venne la legge che autorizza il Governo a contrarre un prestito di 150 milioni di lire, in data 12 luglio 1860. N. 4175, pubblicata il 23 detto mese ed anno, in detta legge, nella quale si fa del pari riferimento all'altra 23 dicembre 1819, si dispose che questa dovesse venir pubblicata nelle nuove provincie. Lo fu fatto? — Io credo che si sia creduto pubblicarla, ma che legalmente si debba dire che non è pubblicata. È vero che nella distribuzione di essa legge del luglio 1860 si è unita alla stessa l'altra del 1819; ma vi fu unita in foglio distinto, con separata paginatura, senza che portò un numero progressivo nella Raccolta, senza che ne sia stato dato avviso ufficiale nel Giornale del Regno.

46. Un ultimo provvedimento, per la di cui attuazione mi permetto di manifestare un voto rispetto alla pubblicazione delle leggi, si è che nella Raccolta degli Atti del Governo si inserisca insieme al testo della disposizione anche la relazione del ministro che la precede, dalla quale in molti casi sgorga un'abbondante e limpida fonte di spiegazioni, atte a facilitarne d'assai la retta intelligenza e la migliore applicazione. Non intendo già di esprimere questo voto per le leggi discusse ed approvate dal Parlamento, per le quali la ragione dell'essere va desunta dagli atti del Parlamento stesso; bensì per le leggi fatte nel periodo dei pieni poteri, e inoltre pei decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, la formazione dei quali è di competenza del Re, giusta l'art. 6 dello Statuto.

Supposto che a qualche esemplare della legge del 1860 si sia dimenticato di unire esso foglio distato, o supposto che questo sia andato smarrito, come si farà ad accorgersi che esso manca, per reclamarlo? Non vi è la possibilità. E supposto anche che ad altri esemplari lo si veda unito, come si farà ad inferirne che fu unito per ordine ed opera del Governo, piuttosto che dalla diligenza dello stesso privato, che se lo procurò e ve lo unì per propria comodità? L'unica maniera di pubblicare legalmente la legge in discorso era di fare un decreto con data e numero progressivo propri, della di cui inserzione nella Raccolta si desse il prescritto avviso ufficiale nel Giornale del Regno, decreto presso a poco di questo tenore: «In esecuzione dell'art. 3 della legge 12 luglio 1860, N. 4175, si pubblica nelle nuove provincie del Regno l'unita legge 24 dicembre 1819.» Così la pubblicazione, fatta secondo le norme non a caso prescritte dalla legge, sarebbe stata valida. Come si credette di farla, colla violazione di tutte le norme di legge, deve ritenersi che non è avvenuta.

PARTE V.

DELLA EFFETTUAZIONE DELLE LEGGI.

47. Per effettuazione della legge intendo il suo entrare in vigore, il suo prendere forza obbligatoria. Che la legge non possa obbligare finchè non è pubblicata, è cosa ovvia in diritto; ma la pubblicazione della legge non è sempre accompagnata dalla immediata effettuazione della stessa. Anzi il caso più frequente è che passi un intervallo tra la pubblicazione e l'effettuazione.

48. È quistione molto agitata tra i giureconsulti, se l'effettuazione della legge debba avvenire nel medesimo giorno in tutto lo Stato, ovvero in giorni diversi ne' varii luoghi, secondo che la maggiore o minore distanza dalla capitale esige un maggiore o minor tempo, perchè la legge vi arrivi, e possa essere nelle mani del popolo. Anche le leggi in materia sono tutt'altro che uniformi.

49. In Francia, per esempio, vale il principio che la legge deve essere osservata nel dipartimento dove risiede il Governo un giorno dopo quello della pubblicazione, e in ciascun altro, dopo lo stesso termine, coll'aggiunta di altrettanti giorni quante decine di miriametri (100 chilometri, o circa 60 miglia comuni) sarà distante il capoluogo del dipartimento dalla città dove risiede il Governo (articolo 1 Cod. civ. francese). Nel Belgio invece, per la legge 19 settembre 1851, art. 5, le leggi sono

obbligatorie in tutto il Regno l'undecimo giorno dopo quello della loro pubblicazione.

30. Secondo questi sistemi si conosce anticipatamente quando è che la legge sarà in vigore in qualsiasi parte dello Stato, perchè il termine dopo il quale ha da entrare in vigore, decorre dalla pubblicazione, la quale si effettua nel medesimo giorno per tutto lo Stato, mediante l'inserzione della legge nel Bollettino ufficiale. Le distanze poi in Francia sono legalmente precisate da tabelle ufficiali, sicchè non può nascere dubbio o contestazione sulle stesse.

31. Pel Codice civile sardo non solo era diverso il giorno in cui nelle varie parti dello Stato la legge entrava in vigore, ma nemmeno si potevano essi giorni anticipatamente conoscere, perchè per gli articoli 8 e 9 le leggi avevano esecuzione in ogni città e comune dello Stato nel giorno che seguiva immediatamente quello in cui vi erano state pubblicate, e la pubblicazione si faceva per esemplari affissi a cura degli Intendenti della rispettiva provincia, per cui in vece di aversi un unico giorno di pubblicazione, ve ne potevano essere moltissimi e assai varii da luogo a luogo.

32. I partigiani del sistema di mettere in vigore la legge in giorni diversi a misura della distanza dei rispettivi luoghi dalla capitale, dicono che il sistema del termine uniforme, dovendo questo essere sufficiente anche pei luoghi più lontani dal centro, lede (pei luoghi meno lontani) il principio che la legge, conosciuta, dee valere; che essendo la legge fatta pel pubblico bene, quanto più presto

essa andrà in esecuzione, tanto maggiore vantaggio avrà il paese; che quel sistema presenta per molti un intervallo, del quale si può approfittare per eludere la legge; che lede il principio di eguaglianza dei cittadini, perchè, mentre alcuni non avrebbero che pochi giorni, e fors'anche meno, per prepararsi alla legge nuova, altri ne avrebbero molti; che finalmente non fa che porre in luogo della più evidente realtà un' inutile e ridicola finzione, quasi che la legge fosse un colpo di fulmine, da dover colpire indistintamente vicini e lontani nel medesimo istante.

33. Quelli che difendono l'unicità del termine di effettuazione della legge, osservano che esso offre il vantaggio di fissare un punto certo da cui incomincia l'osservanza della legge in tutto lo Stato, il che vale a semplificare l'amministrazione della giustizia. La preferenza dovuta a questo sistema essere tanto più evidente, quando lo si metta a riscontro a quello di non dar forza alla legge se non quando sia affissa in luogo, perchè in tal caso la forza della legge dipende da un fatto che può essere eseguito con maggiore o minore sollecitudine da luogo a luogo, e che sarebbe perfino soggetto ad essere falsamente attestato. Soggiungono che coll'unicità del termine si impedisce l'inconveniente che gli stessi rapporti giuridici siano nel medesimo tempo regolati da leggi diverse tra cittadini del medesimo Stato, ciò che ripugnerebbe assai a quella eguaglianza di trattamento per tutti i cittadini, che viene dagli avversari con tanto fervore invocata. Che anzi nemmeno il sistema dell'effettuazione in termini di-

versi e progressivi secondo le distanze non può soddisfare esattamente a quel lodevole intento che si prefiggono i di lui partigiani, di lasciare cioè eguale spazio di tempo a tutti per prepararsi alla nuova legge, dappoichè vi osta la differenza nella facilità e nei mezzi di comunicazione fra le diverse parti dello Stato, specialmente dopo l'introduzione delle ferrovie e dei telegrafi elettrici, potendo facilmente accadere che una legge venga di fatto conosciuta assai prima in un luogo più discosto, dove non sarebbe obbligatoria che più tardi, di quello che in un altro luogo più vicino alla sede del Governo, dove la legge diventerebbe più presto obbligatoria. Quanto all'obbiettato pericolo che la legge venga elusa, dicono non poterglisi attribuire importanza in un paese retto a governo parlamentare, perchè il concetto e le principali disposizioni di una legge si rivelano al pubblico molto tempo prima che essa sia sanzionata e promulgata, onde è già impossibile impedire gli apparecchi e i tentativi per eluderla. Si appoggiano finalmente anche all'esempio di altri Stati, tra i quali il Belgio, esempio tanto più autorevole in quanto che quella massima venne adottata senza contrasto, venne adottata dopo avere provati altri sistemi, e venne dal 1851 ad oggi sempre conservata.

54. Secondo la surripetuta legge del 1854, art. 4 e 5, la legge deve senz'altro essere osservata in tutti gli Stati di terraferma il decimo giorno, e nelle isole di Sardegna e di Capraia il quindicesimo giorno dopo l'inserzione di essa nella Raccolta degli Atti del Governo, salvo che nella stessa legge sia altri-

menti disposto. A questo effetto però l'inserzione prende data dal giorno in cui il Giornale Ufficiale del Regno, per cura del guardasigilli, ne darà ufficialmente avviso coll'indicazione del numero progressivo, sotto il quale la legge sarà stata inserita nella Raccolta.

55. Come si vede dunque il termine di effettuazione della legge non è per questa disposizione nè unico nè gradatamente progressivo. Prevalse bensì nella mente del legislatore la deferenza per l'unicità del termine, ma il legislatore stesso ha creduto di non potere a meno di aver riguardo alle circostanze speciali in cui trovansi le isole in confronto al continente. Per gli Stati di terraferma fu stabilito il decimo giorno, nell'intendimento di lasciare tempo sufficiente, acciò la legge possa pervenire in ogni comune prima che diventi obbligatoria, e sul riflesso inoltre che in molti comuni di campagna l'affissione, la quale se non di diritto, di fatto però è ivi il modo principale per cui la legge viene conosciuta, non ha luogo che alla domenica, o ad ogni modo, la domenica è l'unico giorno in cui gli abitanti si recano al capoluogo del comune per prender notizia delle leggi che vi sono affisse; per cui si è voluto lasciare un tempo largo, affinchè se la legge venisse pubblicata in giorno di venerdì o di sabato, ricorran due domeniche nel termine dei dieci giorni. Per le isole poi si assegnò un termine di cinque giorni maggiore, avuto riguardo e alla minor frequenza, facilità e sicurezza delle comunicazioni, e anche agli ostacoli insormontabili che talora vi si possono frapporre, come venti contrari, burrasche ecc.

36. Secondo la regola sopradetta la legge annunziata ufficialmente il giorno primo del mese entra in vigore il giorno undici negli Stati di terraferma e il giorno sedici dello stesso mese nelle isole. Che passi un congruo intervallo tra la pubblicazione della legge e l'obbligo di osservarla, è in generale più che conveniente, necessario, per lasciar tempo di apprenderla. Che questo intervallo sia modico è del pari ragionevole, importando di conseguire il più presto possibile quei benefici a cui la nuova legge intende.

37. Per l'art. 3 del Progetto la legge diventa obbligatoria nel giorno ventesimo primo successivo a quello della sua pubblicazione; quindi pubblicata per esempio il giorno primo, diventa obbligatoria il giorno ventidue dello stesso mese. Da ciò si rileva che non si credette più necessaria una differenza tra terraferma e le isole, forse pel riflesso che non è che quistione di quantità, cioè che se si tollera che la capitale abbia per prepararsi alla legge un agio di alcuni giorni in confronto delle parti lontane del continente, nulla deve ostare che le parti del continente lo abbiano in confronto alle isole. Si volle pertanto adottare un sistema che, se anche non avrà ad incontrare la simpatia di tutti, almeno però dovrà essere da tutti riconosciuto rigorosamente logico e conseguente, mentre il sistema che si tende ad abbandonare (quello che oggi vige), può non sembrar tale, non essendo nè l'un sistema nè l'altro di quelli propugnati dagli scrittori, ma una mistura di entrambi. Si rileva inoltre che (nel Progetto) il termine di effettuazione della legge fu sensibil-

mente allargato, e ciò probabilmente in base ai risultati dell'esperienza, la quale avrà dimostrato non sempre bastevoli i termini ora in vigore, e fors'anche nell'intendimento di sancire una massima che sia acconcia anche pel caso in cui Italia tutta abbia finalmente ad avere un'unica legislazione. Che se taluno avesse a dubitare che il termine sia alquanto largo ed abbondante, pensi egli che trattandosi di rendere obbligatoria una legge, e quindi, secondo i casi, anche di colpire i cittadini di pene, sarà minor male che la legge aspetti un poeo ad entrare in vigore anche dopo che è conosciuta, piuttosto che correr pericolo che essa obblighi prima che abbia potuto esser nota.

38. Che la legge entri in vigore un dato numero di giorni dopo la sua pubblicazione, è la regola generale, la quale deve cessare tutte le volte che nella stessa sia altrimenti disposto (art. 4 e 5 della legge del 1854; art. 3 del Progetto). Siccome infatti potrebbero darsi dei casi nei quali quell'intervallo non abbisognasse o potesse venire abusato in frode della nuova legge, così il legislatore si riserva o di abbreviarlo o anche di toglierlo affatto a norma delle circostanze. È poi evidente che sarebbe sempre ripugnante alla ragione lo spingere questa cautela fino al punto di pretendere obbligatoria una legge in qualche parte dello Stato, dove non fosse ancora pervenuta, pel solo fatto che la si trova nella capitale.

39. D'altra parte può succedere anche l'ipotesi opposta, che cioè sia necessario un intervallo ben più lungo del solito tra la pubblicazione e l'effet-

tuazione della legge. Ciò può procedere da diverse cause, p. e. dalla estensione ed importanza della legge, come quando si tratta di introdurre un intero nuovo Codice, tanto più se sono parecchi in una volta. In questi casi il legislatore suol lasciare un intervallo di almeno alcuni mesi, perchè i cittadini abbiano agio di studiare la nuova legge. E anco maggiore è il bisogno di intervallo più ampio, quando la nuova legge vuole introdurre un mutamento radicale nelle abitudini della massa della popolazione lo meno istruita, ed esige inoltre apparecchi sia da parte del Governo che da parte dei privati. Valga come esempio luminoso di ciò il real Decreto 15 settembre 1839, n. 5610, introducente in Lombardia i pesi e le misure metriche decimali, la cui effettuazione è fissata al primo gennaio 1861, lasciandosi quindi un intervallo di quasi quindici mesi. Al quale proposito non posso a meno di rimarcare, come quando la stessa riforma s'introdusse nelle antiche provincie del Regno mediante regio Editto 11 settembre 1843, l'intervallo sopradetto fu stabilito di oltre quattro anni, disponendo l'art. 1 di esso editto, che il nuovo sistema di pesi e misure sarebbe entrato in attività a cominciare dal primo gennaio 1850. Nel che mi pare siavi motivo di bella compiacenza, pensando alle cause che possono avere persuaso il legislatore ad abbreviare di tanto riguardo alla Lombardia quel lasso di tempo, che solo pochi anni prima aveva in eguale congiuntura adottato per le antiche provincie.

60. Sono poche le leggi le quali indichino esse stesse in modo diretto il giorno in cui devono en-

trare in vigore, disponendo a modo d'esempio « la presente legge avrà effetto col giorno primo gennajo 1861 ». La maggior parte delle leggi o indicano il giorno dell'effettuazione con riferimento a quello della pubblicazione, p. e.: « la presente legge avrà effetto dal giorno della sua pubblicazione », o non dicono nulla, sottintendendosi così che la legge entri in vigore il decimo, rispettivamente il quindicesimo (o il ventesimoprimo, secondo il Progetto) giorno dopo la pubblicazione. Ora in tutti questi casi della regola per conoscere il giorno dell'effettuazione della legge bisogna conoscere quello della pubblicazione; e siccome questa è compiuta ed ha data dall'avviso ufficiale della inserzione nella Raccolta degli Atti del Governo, e questo avviso è quasi sempre posteriore alla data della legge, così mi pare che sarebbe necessario che sulla legge stessa, in fronte o a piedi, si facesse menzione del giorno in cui essa venne annunziata nel Giornale ufficiale. Senza questa menzione la legge non ha in sè gli elementi per far conoscere quando incominci o sia incominciata la sua forza, e bisognerà sempre ricorrere al Giornale ufficiale per vedere in qual giorno essa sia stata annunziata al pubblico. Vedo, p. e., nella Raccolta degli Atti del Governo, la legge 30 giugno 1860, n. 4159, che estende alla Toscana le leggi sarde sulla stampa. L'art. 17 di essa legge dice: « la presente avrà effetto dal giorno della sua pubblicazione. » Ora qual è questo giorno della pubblicazione? Dall'esame della legge non risulta. Essa ha la data 30 giugno, ma la data della legge non è il giorno della pubblicazione della stessa. La pubblicazione ha data dal giorno in cui è annunziata al

pubblico l'inserzione della legge. Così la legge in discorso, a modo d'esempio, risulta pubblicata il 4 luglio, perchè sotto questo giorno essa venne annunziata nel Giornale ufficiale. Ora è egli conveniente che si debba costringere chi ha da maneggiare le leggi a ricorrere sempre ad indagini sul Giornale ufficiale, quando vuol sapere il giorno in cui entrò in vigore una data legge? Non sarebbe egli sommamente utile, poco meno che necessario, e di esecuzione assai facile l'annotare sulla legge stessa il giorno in cui essa fu annunziata ufficialmente al pubblico?

61. Se non che circa al tempo in cui la legge entra in vigore, è a notare una specialità propria della Lombardia. Qui vige ancora il reale Decreto 8 giugno 1839, N. 5425, circa il reggimento temporaneo di queste provincie, il quale decreto dopo avere all'art. 39 dichiarato di confermare le leggi già vigenti, soggiunge all'art. 40, che le deroghe e modificazioni che vi verranno pubblicate entreranno in vigore il giorno successivo alla loro pubblicazione. Questa massima venne poi anche confermata nell'articolo 1 del decreto del Governatore di Lombardia 20 giugno 1839. Dunque in Lombardia le leggi entrano in vigore non come a Torino e dovunque nelle antiche provincie continentali, il decimo giorno dopo la pubblicazione, ma il giorno successivo alla stessa. Si può dar ragione di ciò? È conveniente e giusto che ciò duri? Si dirà che fosse, e tanto più sia oggi, inutile provocare una legge che rimuova questo inconveniente, fatto riflesso alla prossimità del tempo in cui avremo un Codice civile uniforme, il quale farà cessare anche questa differenza. Ma

non crederei che sia questa la ragione per cui non si pensò a togliere quell'anomalia, perchè allora non si sarebbe pensato nemmeno a proporre la legge per far cessare l'obbligo della traduzione francese dopo l'approvazione del trattato 24 marzo 1860.

Pavia, luglio 1860.