



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

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. I limite 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 foggiandosi 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 rinunziare 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 antivenire 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 Commissarî 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.

E 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 statutale, 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 sostituirlene un altro e, — politicamente, sforzare la situazione con un colpo di maggioranza ⁽¹⁾.

* (1) 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 specie 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, ampliatisi 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 discusso e si discorrerà partitamente sotto i varii 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 approdarono 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 la 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 obbiezioni; 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 garanzie 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 dicemmo (§ 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 stima 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. 111. — 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 profitandosi 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 trattasi 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 compiervi 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 ⁽¹⁾.

§ 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

* ⁽¹⁾ 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 esplicarle, 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 necessarî 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 proprî 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 esplicitare

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 varii 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'invulnerabilità 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 — pronunciato 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 di 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 propri 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 diritto 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 » ⁽¹⁾.

* ⁽¹⁾ 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 tuttodì 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 sì, 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. - Dubbî 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 studî 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 affinchè 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 ogniqualevolta 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 invochino 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 interdotta 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 contrari. 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 scrutini 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 contrari.

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 palesamente 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 segretarî 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 *segretarî* contano *ostensibilmente* i voti, separando le pallottole bianche dalle nere.

Art. 66. —

I voti deposti nelle urne sono verificati da tutti i segretarî 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 deponersi nelle urne; finito il voto, i segretarî 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 dichiarò 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 squittinio segreto...

E 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.

E 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 ⁽¹⁾.

* § 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) ⁽¹⁾.

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 dànno 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 raffermato 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.

È 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 spostarlo.

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 deve 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 Ministeri 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 ». - *Intervinati*. — * § 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.

È 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. Ove 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 tradurle 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 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'un 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⁽¹⁾, 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 avversarî 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 servizi 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 servizi 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 inopportabilmente 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⁽¹⁾. 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 avversarî 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 proporrebbe. 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 mandatari

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 rinnovamento 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), rinnovamento 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 — adopera 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 Ministeri 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 Ministeri.

« 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.

« Dondè intrighi, transazioni, concessioni, gruppi, gruppetti, che costituiscono tutto il marasmo 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 balla 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 1860.
 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 impedirla. 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 possenga 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 *esonero* dall'ufficio di ministro delle finanze l'on. Seismit-Doda, e nel 19 dello stesso mese la *Gazzetta Ufficiale* annunciò 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 gli 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 facultà 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 quivi 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 Cairoli, 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 regolarsi 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 sovranamente 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 immantinente, 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 fiziose 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 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 infornata 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'immaturo 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 questione 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'intiera 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 dimissionarî 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 esempî 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 (Chiudo), 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 sé 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 propri 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 rinunziato, 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 abbozzandosi 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 questione 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 dimissionari; 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 ricasasero; 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 associato, 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 interpellanze, 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 si divide 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 servizi 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 servizi 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 per i 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, nelli 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 quistione 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; dappoichè 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 Ministeri. 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 Ministeri 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 Ministeri sono anco 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 incumbenti 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 incumbenti 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 incumbenti 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 della 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 coprirono 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. Fabbricati, 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 provvisioni 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 attuarii;

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, educandi e collegi. — III. Ragioneria.

* § 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 edifizii 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, aggiunte:

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 serbatoio 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 consigliere 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 aggrunge 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'altretanto 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 infirmare 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 siedo 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.

È 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 11 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 richiegano.

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 esempi, 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 proprî 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.....

E 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 isciopero 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 discutasi 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 proprî, 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 proprî 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.

È 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 Commissarî del Governo (§ 607). E quanto ai sottosegretarî 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 Commissarî 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 specie 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.**

* § 736. Efficacia pratica della responsabilità ministeriale in genere e di quella politica in specie. — § 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^{bis}). 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 contre-signé 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-proprio*, 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-proprio*: 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 rimediarsi 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 ⁽¹⁾] 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 sostenuto 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 servizi 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 regî 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 *propri*. 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 inconcusso, 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 ordinari, 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 ordinari. 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 sia 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 pronunziata 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 varii 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 spiccia; 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 stretta 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 servizî 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 reputeri 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 varî 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 qualunque 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.

È 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 dichiararsi 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 ⁽¹⁾.

Art. 116. — Le dichiarazioni del *Governmento* 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 *Governmento* 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 essere 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 aggregate 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 ⁽¹⁾.

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. CCCXXXI, 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, acciocchè 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, coteste 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 difendendo 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 quegli 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 abbattearli, 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 avversari 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 presidi: presidi politici e presidi 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 presidi, 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 gaurentigie 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 pronunziare 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 compito, 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 incomportabilmente 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 salvi gli eventuali diritti acquisiti dai terzi; perciocchè sono comandi dell'autorità statale, 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 deve 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 circoscrive 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 deplorevoli 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 pronunziare 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 queste 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, che 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 specie 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: dapochè 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. È 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 asseritore 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 proferat 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 circoscriva, 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 ripetesse 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'inalterabilità 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. Argomberemo inoltre dalla esistenza del contenzioso amministrativo (§ 778) allora in auge nella Francia e in Piemonte, per dedurre 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 copiata 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 attirate. 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 sè 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 esplicazione 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 diritto*.

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 còrposito 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 guarentigie 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 « garanzia amministrativa » di cui discorriamo nel paragrafo seguente.

* § 753. — In Francia sotto l'assolutismo dell'*ancien régime*, allorché 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 « garanzia 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 acciocchè 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 acciocchè 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.

È 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'adempire 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 ⁽¹⁾) 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 esposizioni 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 poiche 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 còmposito, 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 inesequita, 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 nei 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, nei 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 per

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 indaghi 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 addiviene 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.

È 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 còmpito 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 pronunziata 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 vari 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*za 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, cometerà 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 esorbiti 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 addotti 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 discusso 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 ⁽¹⁾.

⁽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 — ci sia lecito dirlo — la discreta visione delle questioni sollevate se, anche dopo parecchi anni, non sentiamo il bisogno di correggerci ⁽¹⁾.

« 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 Rudinì), 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 Rudinì a ritirarsi, per dar posto — in una forma *extraparlamentare* deplorata e deplorable — 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 deplorabili (§§ 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. E 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 ⁽¹⁾.

« 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 *Temi 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 eccitata 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 ⁽¹⁾: « 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*, 1. 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 presumere *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

è 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.

« E 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 guarantee; 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 guarantee 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)⁽¹⁾, 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 ».

Nci 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 ⁽¹⁾, come quelle che giustificano l'esistenza e

⁽¹⁾ 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:⁽¹⁾ 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 ⁽¹⁾.

* 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; nonchè 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 necessari 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 distrarre 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.