



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. 9.

Il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

SOMMARIO.

Il Re e le Camere.

§ 177. Origine storica di quest'articolo. — § 178. Convocazione. — § 179. Il discorso della Corona. — § 180. Proroga. — § 181. Aggiornamento. — § 182. Chiusura. — § 183. Annullamento dei lavori in corso: ragioni contrarie. — § 184. Ragioni favorevoli. — § 185. Come sia nato il diritto di chiusura (*n.*). — § 186. Scioglimento della Camera. — § 187. In quali casi si esercita. — § 188. Suo valore e carattere. — § 189. Condizioni pel suo esercizio: che vi sia una Camera. — § 190. Che ne sia convocata un'altra entro quattro mesi (*n.*). — § 191. Elenco dei decreti regi in rapporto alle Camere.

Il Re e le Camere.

§ **177.** — Determinando i rapporti fra la Corona e i due rami del Parlamento, la Carta francese del 1814 dichiarava:

Art. 50. — Il Re convoca ogni anno le due Camere; le proroga, e può sciogliere quella dei Deputati dei Dipartimenti; ma in questo caso deve convocare un'altra nel termine di tre mesi.

Questo articolo, rispettato dalla Rivoluzione di luglio, passò al n. 42 della Costituzione del 1830, solo sostituendosi all'espressione « Camera dei deputati dei dipartimenti » quella di « Camera dei deputati » (§ 81). Nel 1831 la Costituzione belga precisò questi medesimi principii, attinti dal diritto costituzionale inglese; e negli articoli 70-72 determinò un giorno fisso per l'annua riunione delle due

Camere, attribuendo al Re il diritto di convocarle anche prima: determinò il minimo della durata dell'annua sessione, attribuendo al Re il diritto di prorogarla entro certi precisi limiti, di chiuderla, di convocare sessioni straordinarie: diede infine al Re il diritto di scioglimento così dell'una come dell'altra assemblea, avendole fatte entrambe elettive.

Il costituente piemontese imitò assai dappresso in questo punto il modello di Francia; e l'articolo, proposto nel Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848, non vi incontrò alcuna obiezione. Esso quindi figurò al n. 3 del Proclama pubblicato nel giorno seguente (§ 9), e poi passò nello Statuto col medesimo numero. Esaminiamolo nelle sue varie parti: convocazione, proroga, chiusura e scioglimento.

§ 178. — Per bene intendere l'importanza del diritto di convocare le Camere, è necessario por mente agli altri diritti del Re, di prorogarle e di chiuderne le sessioni. La proroga e la chiusura, come vedremo tra poco, hanno lo scopo e l'effetto d'interrompere l'attività delle assemblee politiche, e di rendere legalmente impossibile ogni ulteriore radunanza: il diritto di riconvocazione, adunque, importa la facoltà esclusiva e discrezionale di ridare ad esse la parola, di consentire ad esse che ritornino a discutere, a votare, a compiere le proprie funzioni, dopochè un precedente atto regio ne avea sospesa e paralizzata la vita.

Pertanto, nel nostro diritto pubblico non esiste la possibilità di riconvocazione delle assemblee politiche per loro propria iniziativa, quando il Re le abbia chiuse o prorogate. Senza dubbio, la richiesta ufficiosa di molti membri del Parlamento, come quella dell'opinione pubblica, avrebbe grande influenza sul Governo e lo deciderebbe ad affrettare la riconvocazione: ma ciò non toglie che in Italia tal diritto sia esclusivo della Corona.

Due soli sono i limiti costituzionali entro cui deve aggirarsi il diritto medesimo. Il primo è, che la convocazione riflette necessariamente entrambe le assemblee, e quindi non potrebbe la Corona convocare l'una senza convocare

insieme anche l'altra — dal momento che lo Statuto stesso nell'articolo 48 dichiara che le sessioni delle due Camere debbono cominciare e finire « nello stesso tempo » e che « ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono interamente nulli ».

Il secondo limite è, che il Re *deve* convocare le Camere « ogni anno » vale a dire, che, supposta una interruzione della attività parlamentare per effetto di altro precedente ordine regio, questa interruzione non può mai raggiungere lo spazio di un intero anno. Gli undici mesi d'interruzione infatti non vennero raggiunti che una volta sola, e in circostanze davvero straordinarie, durante la guerra nazionale del 1859-60. È la garanzia che non si oltrepassi questo termine massimo, sta nel fatto che i bilanci e le leve militari sono approvati con leggi le quali durano un anno solo: cosicchè il Governo è posto nella necessità di ricorrere al Parlamento, nel suo stesso interesse, non appena si avvicini il termine in cui quelle due leggi cesseranno di essere valide.

Tale garanzia, che è l'unica su cui riposa tutto il sistema rappresentativo, e che rimarrebbe totalmente annullata se prevalessse la corta vista di coloro che ammettono la validità provvisoria dei decreti-legge (§ 154), fu intraveduta da quei medesimi costituenti piemontesi che nel 7 febbraio 1848 approvarono il presente articolo statutario. Leggasi infatti nel verbale dell'adunanza (§ 8):

Una sola voce ha citato l'esempio di talune forme costituzionali in cui le Camere non si riuniscono tutti gli anni; ma non si è creduto adottarne l'esempio, principalmente a causa della *discussione* del bilancio, che secondo le nostre regole finanziarie deve aver luogo tutti gli anni.

Il diritto di convocazione è esercitato dal Re mediante decreto a controfirma del ministro dell'interno, udito il Consiglio dei ministri. Nè occorre aggiungere che la convocazione così ordinata può poi essere anticipata od anche protratta con altro simile decreto regio, ove ciò consiglino ulteriori circostanze: ma nel § 191 può vedersi che finora non si ebbe mai il caso di anticipo.

§ 179. — Un'usanza venuta dall'Inghilterra vuole che nell'iniziarsi di ogni nuova sessione le due Camere seggano in unica assemblea con l'intervento del Re, il quale inaugura i lavori parlamentari da lui rievocati, leggendo un discorso — il « discorso della Corona ». Ma questa usanza non contraddice punto al principio da noi ricordato nel § 79: perciocchè la « seduta reale » non fa veramente parte della sessione. Invero, è dopo che il Re ha letto il suo discorso, è all'istante in cui la seduta ha termine, che il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara ad alta voce l'avvenuta apertura della sessione; onde la « seduta reale » non figura sotto la numerazione continuativa con cui sono controdistinte ed elencate le vere e proprie adunanze di ciascuna Camera.

In Inghilterra la seduta reale ha luogo nell'aula della Camera dei Lordi, e i Deputati si affollano alla sbarra, rimanendovi in piedi. Nei paesi germanici le due Camere si recano a udienza presso il Principe. In Italia finchè il Parlamento fu a Torino (1848-1865) la cerimonia ebbe luogo nell'aula del Senato; a Firenze e a Roma invece nell'aula della Camera; ma dal 14 novembre 1899 si è fatto ritorno all'aula senatoria, dapprima per minaccia di lesione della grande aula dei Deputati, e poscia per insufficienza di spazio nelle due piccole aule « provvisorie » che successivamente si dovettero sostituire all'antica. Nell'uno o nell'altro luogo è però nostro costume che deputati e senatori seggano insieme sui banchi, ciascuno occupando il posto che più gli talenta il Re, circondato dai ministri e dai grandi dignitari della sua Casa oltrechè dai Principi maggiorenni della Real Famiglia (senatori di dritto), occupa un trono che si erige per la circostanza nello spazio solitamente occupato dal banco della presidenza dalla tribuna e dal banco dei ministri.

Trattandosi di consuetudine a causa di solennità, nulla vieta che talvolta possa farsene a meno. In Belgio essa è molto rara. Presso di noi però non fu mai omessa fino a questo giorno; e due volte in cui il Re si trovò impedito di compierla personalmente, ad imitazione degli usi inglesi

vi si fece sostituire e rappresentare. Li 8 maggio 1848, alla prima inaugurazione del Parlamento subalpino, trovandosi il Re al campo, intervenne in sua vece il Luogotenente Generale del Regno; nel 1869, essendo il Re gravemente infermo, con apposito decreto del 7 novembre, n. 5338, egli delegò una Commissione composta del Guardasigilli e di quattro senatori investiti d'importanti uffici pubblici, e il discorso fu letto ai 18 novembre dal ministro Guardasigilli.

Il discorso della Corona costituisce il residuo formale di quel tempo in cui il Re pretendeva di fissare alle Camere gli oggetti dei quali esse avrebbero dovuto e potuto unicamente occuparsi. Oggi non pretende più di segnare i limiti all'attività delle assemblee, ma sopravvivendo per tradizione storica è divenuto il mezzo solenne col quale il Gabinetto annunzia alle Camere e al popolo il programma legislativo che intende far svolgere nel corso della sessione. Esso è perciò l'opera dei ministri responsabili; e quindi, al pari di ogni atto del Governo, non si sottrae nè al sindacato del Parlamento nè a quello dell'opinione pubblica, purchè non se ne faccia risalire il biasimo al Re, che è inviolabile. Appunto per affermare questo principio, la tradizione vuole che assidendosi il Re sul trono, il foglio contenente il discorso gli venga porto visibilmente dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al discorso della Corona ciascuna Camera suole rispondere separatamente nei primi giorni consecutivi, mediante un « indirizzo ». In Francia dal 1814 al 1848 la discussione dell'indirizzo adoperavasi per saggiare le forze rispettive della maggioranza e dell'opposizione parlamentare, e però era lunga, appassionata, minuziosa, estesa a tutti i punti della politica; inguisachè, o il Gabinetto superava quella prima prova del fuoco ed acquistava un tacito diritto a vivere tranquillo per il seguito, ovvero cadeva subito in quella prima occasione. Tale è anche il sistema in Inghilterra, e si rammenta che la discussione dell'Indirizzo occupò i Comuni per 4 sedute nel 1880, per 11 nel 1881, per 6 nel 1882, per 10 nel 1883, per 8 nel 1884, per 9 nel 1885,

per 5 nel 1886, e per ben 16 sedute nel 1887. Anche presso di noi si cominciò a cotesto modo, e nel 1848 la Camera dei deputati discusse il suo indirizzo di risposta per dieci giorni consecutivi. Oggi però, afforzati e moltiplicati nell'uso i mezzi più diretti d'attaccare i ministri con le interpellanze, le mozioni e le discussioni in genere, è prevalso il concetto di fare dell'Indirizzo un semplice atto di cortesia al Capo dello Stato, riducendosi il tutto a parafrasare con maggiore o minore eleganza il discorso della Corona. E tale concetto si può scorgere implicato nelle disposizioni dei regolamenti parlamentari in ordine agli Indirizzi.

Regolamento del Senato :

Art. 100. — I progetti d'indirizzo sono stesi da una Commissione composta del Presidente del Senato e di 4 senatori almeno, da eleggersi in uno dei modi segnati nell'art. 33.

Può tuttavia il Senato incaricare di questa compilazione l'Ufficio di presidenza.

Questi progetti sono sottoposti all'approvazione del Senato, e tosto dopo approvati vengono trascritti nel processo verbale della seduta.

Regolamento della Camera :

Art. 139. — I progetti di indirizzi sono preparati da una Commissione composta del Presidente della Camera e di 6 deputati scelti dalla Camera come all'art. 13, *a meno che la scelta non sia dalla Camera stessa delegata al Presidente.*

L'indirizzo di risposta, approvato da ciascuna assemblea, è poi presentato al Re, nell'udienza che questi destina, da una Deputazione apposita. Ecco le disposizioni del regolamento del Senato :

Art. 99. — Il Senato determina il numero dei membri di che si debbono comporre le sue Deputazioni. Questi vengono tratti *a sorte* ; tuttavia il presidente od uno dei vice-presidenti ne fanno sempre parte, e *parlano in loro nome*. In caso d'impedimento dei medesimi, la Deputazione si scieglierà nel suo seno un presidente. Quando le Deputazioni hanno a capo il presidente od un vice-presidente del Senato, potranno essere accompagnate da un segretario o da un questore.

Ed ecco le disposizioni del regolamento della Camera :

Art. 138. — Le Deputazioni sono estratte *a sorte*. La Camera determina il numero dei membri che le compongono. Il presidente od uno dei vice-presidenti ne fa sempre parte.

Alla lettura d'indirizzo di risposta di ciascuna Camera il Re d'ordinario replica alcune parole concordate anch'esse coi ministri responsabili; e di tali parole, infine, il Presidente dà notizia alla rispettiva assemblea nella più prossima seduta pubblica.

§ 180. — La sessione, iniziata in forza della convocazione regia, può essere « prorogata » ossia *sospesa* dal Re. Anche la proroga come la convocazione, e in forza dello stesso articolo 48 dello Statuto, investe necessariamente entrambe le Camere; ed ha per unico effetto d'interrompere e impedire le adunanze, sieno pubbliche o sieno segrete, sieno di ciascuna assemblea come corpo, o sieno dei loro Uffici o delle loro Commissioni. Le sedute si riprendono poi al giorno stabilito dal Re; ed allora, e non prima, le due Camere riacquistano il diritto di riassumere i propri lavori al punto in cui erano stati interrotti. E poichè la proroga importa semplice *sospensione*, la ripresa ha luogo senza particolari formalità, senza discorso della Corona.

Nei primi tempi del parlamentarismo in Piemonte la proroga fu adoperata piuttosto per conferire una certa solennità alla sospensione dei lavori durante le consuete vacanze estive o di capo d'anno (§ 191). Ma ben presto divenne quale veramente dev'essere in regime parlamentare, ossia un mezzo a disposizione del Governo per regolare i propri rapporti col Parlamento. Essa infatti può adoperarsi per mettere termine a troppo violenti dibattiti e dar tempo al ritorno della calma, come nel caso del 22 giugno 1899⁽¹⁾. Ovvero può esperirsi per sospendere il troppo minuzioso controllo parlamentare durante il corso d'avvenimenti nei quali il Governo avverta di dovere operare senza intoppi, salvo a rispondere più tardi dell'azione propria; così in tempo di guerra, sebbene si rammenti che nel corso della prima guerra dell'indipendenza la proroga sia stata sperimentata soltanto per brevi periodi, e durante la guerra di Crimea non sia stata punto adoperata, forse per la lonta-

* (1) Cfr. §§ 651, 762.

nanza delle operazioni militari. Viceversa nella seconda guerra d'indipendenza le Camere (già lo notammo) rimasero silenziose per ben undici mesi continui. Un terzo scopo della proroga può esser quello di consentire al Governo una maggior latitudine allorchè sta per decidersi alla chiusura della sessione o allo scioglimento della Camera: perocchè, in luogo di addivenire senz'altro a cotesti atti di conseguenze più gravi, il Governo, adoperando dapprima la semplice proroga, viene a procrastinare l'istante della decisione finale, e così rimane più libero di dar seguito al primitivo divisamento o recederne. Oltre di che, cumulando proroga e chiusura, o proroga e scioglimento, o proroga, chiusura e scioglimento, riesce a tener silenzioso il Parlamento per un tempo più lungo, pur senza uscire dai legami termini statutarii: del che si ebbe un esempio tipico nel 1894-95 (§ 191).⁽¹⁾

Quest'ultima osservazione è tanto più vera, in quanto lo Statuto nostro — a differenza di quello belga e di altri più recenti — non fissa nè il termine massimo a cui si può estendere una proroga, nè il numero delle proroghe che si possono ordinare nel corso di una stessa sessione. Ma l'assenza di limiti speciali non ci deve impensierire. Da una parte, infatti, convien riconoscere che in regime parlamentare occorre una grande elasticità in tutti gli istituti che riflettono i rapporti fra il Gabinetto e le Camere; dall'altra conviene tener presente che ogni abuso del Gabinetto s'incontra nel sindacato parlamentare, ch'è singolarmente geloso allorchè trattasi di diritti e prerogative proprie; mentre poi nella più estrema ipotesi, ed anche cumulando proroghe, chiusure e scioglimenti, non si può mai infrangere l'obbligo scritto in testa di questo articolo 9 e sanzionato dall'annualità delle leggi di leva e di bilancio, per cui non si ritarda la convocazione delle Camere oltre gli undici mesi dalle ultime radunanze.

* (1) Cfr. BRUNELLI, *Intorno all'ultima proroga della sessione* (gennaio 1895), in « *Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale* », p. 25, Torino, Unione, 1906.

Anche la proroga si pronunzia per decreto reale a controfirma del ministro dell'interno, udito il Consiglio dei ministri. La prima volta ch'essa fu sperimentata nel giovane ordinamento piemontese — il 17 novembre 1848 — ebbe luogo in forma solenne, essendosi recati in ciascuna Camera quattro ministri a dar lettura del R. decreto. Era questa un'imitazione della usanza inglese, o, per essere più precisi, del sistema prescritto in Francia dal Regolamento-legge 13 agosto 1814, di cui parleremo nel § 183. Poscia si stabilì il costume della pura e semplice pubblicazione del decreto medesimo nella Gazzetta Ufficiale (e s'intende che ha effetto immediato), sia per non aver l'aria di spezzare la parola in bocca agli oratori, sia per la maggiore libertà che ne ridonda al Governo di pronunziare la proroga anche se le Camere già si trovano in ferie. Ma è naturale che se la proroga vien causata da una necessità parlamentare urgente, come ai 12 marzo 1887 e ai 22 giugno 1899, uno dei ministri ne dà lettura a ciascuna delle due Camere in seduta pubblica, e questa allora è tolta senz'altro.

Lo stesso decreto che ordina la proroga, può fissare il giorno della riconvocazione: ovvero questo giorno si può determinare con altro decreto consecutivo, il che vedesi adottato più spesso perchè lascia al Governo maggiore latitudine di determinazione. E nulla vieta che un decreto posteriore sopraggiunga a procrastinare od anche ad anticipare la data stabilita per la riconvocazione: ma di anticipi non abbiamo esempi in Italia. Giuridicamente si può anche concepire un decreto di revoca del decreto di proroga; però nel fatto esso risolverebbesi piuttosto in un decreto di più sollecita riconvocazione.

§ 181. — La proroga non va confusa con « l'aggiornamento ». Entrambi hanno l'unico ed identico effetto di sospendere e rinviare le adunanze: ma differiscono per varii rapporti. La proroga è atto del Re, e riflette ambedue le Camere; l'aggiornamento è disposizione interna, che ciascuna Camera prende per sè sola, indipendentemente dall'altra. L'una è arma di difesa o mezzo d'equilibrio nelle mani del

Governo; l'altro è un espediente naturale per prendere vacanze, rendere onori, attendere che un nuovo Gabinetto possa costituirsi, dar tempo alle Commissioni per preparare il lavoro alle sedute pubbliche. L'una adunque incomincia ed ha termine per virtù di decreto regio, l'altra incomincia ed ha termine secondo le determinazioni libere di ciascuna assemblea.

Possono esservi aggiornamenti a data fissa, e aggiornamenti *sine die* o « a domicilio » cioè, rimettendo al presidente la cura della riconvocazione allorquando gli sembrerà più opportuno.

In questi casi, non potrebbe un certo numero di membri richiedere *come diritto* al proprio presidente ch'egli riconvochi più presto o più tardi l'assemblea, poichè fuori dell'aula nemmeno la metà più uno dei membri può pretendere di rappresentare il rispettivo corpo. Ma senza alcun dubbio una simile richiesta avrebbe un grandissimo peso morale. Che se poi fosse il Governo a desiderare la riconvocazione più sollecita, o più tardiva, esso dovrebbe richiederla al presidente e certo l'otterrebbe: del resto, può a ciò provvedersi anche con un decreto reale di convocazione ovvero di proroga con riferimento (come sempre) ad entrambe le Camere, perciocchè il diritto di queste ultime di regolare i propri lavori non può estendersi fino a impedire l'esercizio costituzionale dei corrispondenti diritti nella Corona.

§ 182. — La sessione inoltre può anche essere « chiusa » dal Re. La chiusura è sospensione delle sedute, e annullamento di tutte le operazioni parlamentari in corso di svolgimento. Essa pertanto ha gli effetti della proroga, più i seguenti effetti suoi proprii:

a) Tutti i progetti di legge che non siano già pronti per la sanzione regia cadono nel nulla, qualunque sia lo stadio di preparazione a cui si trovino pervenuti o nell'una o nell'altra assemblea. Cessano quindi di esistere anche le Commissioni che li abbiano in esame;

b) Gli Uffici in cui si dividono le Camere per la preparazione dei disegni di legge, e le Commissioni permanenti

senza eccezione, rimangono sciolte di pieno diritto: prescrivendosi dai regolamenti della Camera e del Senato (come si dirà sotto l'articolo 55) che gli Uffici debbono essere rinnovati in principio d'ogni sessione, e le Commissioni permanenti sono elette per ciascuna sessione;

c) Cessa altresì l'ufficio di presidenza delle due assemblee, per le ragioni e coi temperamenti che si diranno, rispettivamente, sotto l'articolo 35 pel Senato e sotto l'articolo 43 per la Camera;

d) Finalmente rimangono sospese le guarentigie personali attribuite ai deputati dagli articoli 45 e 46 dello Statuto, per espressa dichiarazione di quest'ultimo, siccome sarà detto a suo luogo.

Anche la chiusura della sessione, e in applicazione dello stesso articolo 48 dello Statuto, investe necessariamente entrambe le Camere. Ed ha luogo per decreto reale a controfirma del ministro dell'interno, udito il Consiglio dei ministri, al pari della proroga: usandosi non di leggerlo alle assemblee ma di pubblicarlo nella *Gazzetta Ufficiale* con effetto dal dì susseguente. In Inghilterra invece anche la chiusura della sessione, che ivi dicesi « proroga del Parlamento » è fatta con le medesime solennità dell'apertura e quindi con un altro discorso della Corona, a cui naturalmente le Camere non hanno mezzo di rispondere. In un solo caso, ormai ipotetico, la chiusura avverrebbe in Italia senza decreto del Re come effetto proprio degli articoli 42 e 48 dello Statuto: quando la Camera dei deputati si chiudesse pel naturale decorso del quinquennio pel quale viene eletta. Niente poi vieta che la chiusura e la conseguente riconvocazione sieno disposte con unico decreto, ovvero con due decreti distinti, a maggiore o minore distanza di tempo, purchè sempre entro l'unico limite massimo che le Camere debbono essere riconvocate « ogni anno ». E niente vieta che un decreto di chiusura possa in ipotesi venir revocato da un altro successivo decreto, ovvero la data della riconvocazione possa essere affrettata o procrastinata, come già dicemmo a proposito della proroga. E le considerazioni che esponemmo circa l'uso del diritto di proroga anteriormente

alla chiusura, si applicano anche all'uso del diritto di chiusura anteriormente alla dissoluzione della Camera.

La riapertura del Parlamento per una nuova sessione ha luogo, come vedemmo al § 179, con una « seduta reale » per la lettura del « discorso della Corona ».

§ 183. — Dei vari effetti della chiusura si rinviene esplicita prescrizione o in qualche articolo dello Statuto o in qualche articolo dei regolamenti parlamentari, e perciò avremo occasione a discorrerne in seguito. Solo dello annullamento totale di tutti i lavori parlamentari in corso non trovasi dichiarazione esplicita nè nello Statuto, nè nei regolamenti, perocchè deriva piuttosto da una consuetudine inglese, laonde stimiamo opportuno di trattarne ora con qualche larghezza.

Molti combattono a fondo questa consuetudine. Se essa nacque in Inghilterra, vi nacque in tempi e in condizioni che differivano assai dalle nostre moderne. Nei primi tempi del regime rappresentativo, gl'Inglesi non conoscevano punto la distinzione fra sessione e legislatura, nè le varie legislature si presentavano come gli anelli consecutivi di una indefinita catena. Ogni Parlamento stava da sè, e non si teneva calcolo che altri già lo avessero preceduto ed altri sarebbero seguiti in appresso: tantochè anche oggi non esiste in Inghilterra la parola « legislatura » e ciò che noi chiamiamo legislatura ivi chiamasi un Parlamento, e i Parlamenti non hanno numerazione continuativa in rapporto alla perenne vita dello Stato, ma si numerano limitatamente alla vita d'ogni monarca. I deputati antichi, appena eletti, accorrevano alla convocazione regia; ed appena esaurita la trattazione dei pochi affari presentati alla loro disamina ritornavano ai rispettivi paesi, e tutto aveva termine. Se più tardi si rendevano necessarie altre convocazioni, ancorchè nello stesso anno (e nel solo anno 1328 se ne ebbero quattro), si facevano ogni volta nuove elezioni e si trattavano ogni volta affari nuovi, senza alcun vincolo di connessione con quel che avesse iniziato e lasciato in tronco il Parlamento anteriore. Fu solo durante il regno

di Edoardo I (1272-1307) che per la prima volta si licenziarono i deputati dopo un certo periodo di lavoro, con l'avvertenza di tenersi pronti a tornare ove il Re li avesse di nuovo convocati; e questo fatto, dapprima isolato, poscia ripetuto saltuariamente, finì con l'introdurre la distinzione fra le sessioni e le legislature. Ma poichè in quei primi secoli anche le sessioni, al pari delle legislature, si succedevano ad intervalli molto irregolari sol quando le necessità il richiedessero, e l'opera del Parlamento non era peranco legislativa, ma limitavasi alla sola votazione delle imposte straordinarie, ben si comprende come abbia potuto allora prendere radice e perpetuarsi il costume che ciascun Parlamento e ciascuna sessione attendesse al proprio compito senza alcuna connessità negli affari iniziati e non conclusi nelle più o meno lontane radunanze precedenti.

Oggi però il sistema ha cessato di corrispondere alla realtà nelle cose, e gli Statuti infatti non ne parlano. Trattasi di una mera consuetudine. E questa è irragionevole pel Senato, che, non essendo elettivo, non muta mai per rinnovellarsi di legislature; è irragionevole per la Camera, che nemmeno muta nel corso d'una stessa legislatura e che ad ogni modo costituisce col Senato e col Re un permanente organo dello Stato. Ed è anche dannosa, perchè impone uno spreco enorme di tempo e rende quasi impossibile l'avvento ai progetti complessi, che richiedono un lungo studio, non esauribile in una sola sessione. E infine è assurdo, perchè abbatte di un sol colpo i progetti buoni coi cattivi, quelli d'iniziativa del Governo come quelli di iniziativa delle Camere, quelli appena annunciati come quelli già approvati da un'assemblea e pressochè giunti all'ultimo stadio nell'altra. Quando una Camera ha approvato una deliberazione, questa deve conservare tutt'intero il suo valore giuridico finchè non sia revocata espressamente e nei modi prescritti. Che se un dato progetto del Governo perde le grazie del Gabinetto, questo può sempre ritirarlo con un apposito decreto regio; se un dato progetto d'iniziativa parlamentare è ostico ai Ministri, questi hanno cento mezzi d'influenza per combatterlo: ma non è

punto necessario che per togliere di mezzo una o due proposte debbasi gettare nel nulla tutto quanto il lavoro delle due Camere.

Tanto è ciò vero — si aggiunge — che la vieta consuetudine incomincia ad essere scossa in più luoghi, accennando al tramonto. Nella stessa Inghilterra i *bills* privati non soffrono punto per la chiusura della sessione, continuando il loro corso nella nuova, come se fosse intervenuto semplicemente quel che noi chiamiamo una proroga. In Francia, già sotto l'imperio delle costituzioni del 1814 e del 1830, era consentito di riprendere a sessione nuova tutti i progetti iniziati nella sessione precedente d'una stessa legislatura, sol che vi fosse una relazione su di essi, e l'Assemblea così deliberasse caso per caso. In Francia stessa anche oggidì la chiusura della sessione non ha più come effetto la « strage degli innocenti » e persino lo scioglimento della Camera, se impedisce a questa di riprendere in esame i progetti lasciati in sospeso dalla Camera disciolta, non impedisce però al Senato di discutere e votare i progetti approvati dalla Camera nella legislatura precedente. In Belgio la legge 1° luglio 1893 ha quasi distrutta l'antica usanza, disponendo che, in caso di scioglimento di entrambe le Camere, ciascuna può in seguito riprendere i progetti che l'altra aveva già prima approvati; e in caso di scioglimento d'una sola assemblea, la Camera rinnovata può esaminare i progetti già stati approvati dall'altra non disciolta, come questa può esaminare i progetti già approvati dalla Camera che fu poi disciolta: onde la dissoluzione di ciascuna assemblea non distrugge più i progetti che essa aveva già approvati, ma solo quelli ch'essa lasciò in corso ⁽¹⁾.

§ 184. — Sarebbe tuttavia ingiusto di non tener calcolo dei motivi che in parte spiegano e in parte difendono il persistere di questa regola in ordine ai progetti di legge.

(1) MICELI, *La chiusura della sessione parlamentare e i suoi effetti giuridici*. Perugia, Boncompagni, 1895.

Il fatto stesso dell'essersi così diffusa nello spazio e radicata nel tempo deve pur metterci in guardia contro una facile ed affrettata condanna.

E primieramente nel § 168 noi già toccammo del principio costituzionale per cui la legge deve essere non soltanto l'opera concorde, ma anche l'opera simultanea del Re e delle Camere. A raggiungere questo scopo è necessario prefiggere un termine giuridico entro il quale sia consentito attendere che all'approvazione di una Camera si venga a congiungere anche quella dell'altra e poi la sanzione regia: inguisachè, trascorso indarno questo termine, abbia a ritenersi frustrata la speranza di una simultaneità di concorde volere, atta a costituire una legge. Ora, l'articolo 48 dello Statuto determina che le sessioni debbono incominciare e finire al medesimo giorno per entrambe le Camere, nè tale disposizione avrebbe significato, se non le attribuissimo quello che l'opera delle due Camere, benchè distinta, si deve svolgere parallela e concomitante; — l'articolo 56 dello Statuto stesso determina che i progetti rigettati dall'una delle tre parti del Legislativo non possono più essere ripresi in esame nella stessa sessione, implicitamente prescrivendo che dentro una stessa sessione debbono pronunziarsi, favorevoli o contrarii, tutti e tre i fattori del Legislativo; — l'articolo 3 della legge 23 giugno 1854, n. 1731, limita il tempo della promulgazione e quindi anche della sanzione regia al tempo della sessione, più l'intervallo che precede il riaprirsi della sessione consecutiva. Dato adunque il concetto della simultaneità, rimane ampiamente giustificata la regola della caducità di tutti i lavori legislativi non condotti in porto.

In secondo luogo, se questa regola non esistesse, andremmo incontro a due inconvenienti d'ordine politico.

Da una parte, verrebbe meno la necessità in cui trovasi il Governo di distribuire il lavoro legislativo fra le due Camere, acciocchè mentre l'una attende le proposte iniziate nell'altra, si preparino a questa altre proposte iniziate nella prima, e nel corso d'ogni sessione si adduca in porto un maggior numero d'affari. Imperocchè, quando la chiusura

non importasse caducità delle opere incompiute, il Gabinetto si abbandonerebbe certo alla spinta politica d'iniziare ogni sua proposta nella Camera elettiva dove ha più sicuri e numerosi gli amici e dove più vibra lo spirito dell'opinione pubblica; onde il Senato si troverebbe realmente ridotto ad una mera Corte di registrazione, con sensibile abbassamento di quella sua importanza, che in omaggio alla bontà del sistema bicamerale dobbiamo cercare di accrescere e non di diminuire.

D'altra parte, già la Camera elettiva si preoccupa con spiccata preferenza della sua funzione di sindacato politico sui ministri, e dedica ad essa il meglio del suo tempo; ebbene, se la Camera sapesse che la chiusura della sessione non importa caducità dei progetti di legge, se le venisse meno il pungolo di concludere qualcosa prima della chiusura, non diventerebbe poi troppo sterile?

In terzo ed ultimo luogo questa regola, oltre al corrispondere ad un concetto non irragionevole di simultaneità nell'opera legislativa, ed oltre al funzionare da difesa contro due pericoli, si appalesa anche utile in sè stessa e rispondente ad una necessità vera e propria del regime parlamentare. Essa cioè conferisce al Gabinetto un mezzo vigoroso ed efficace per la direzione e la guida dell'opera del Parlamento. Se mutandosi il Gabinetto, questo si trova di fronte ad una quantità di progetti presentati dall'altro Ministero, o di fronte a Commissioni ed a presidenze elette sotto l'influenza del predecessore — se pel naturale decorere del tempo le Camere si trovano ingombre di proposte numerose che per una od altra causa il Gabinetto giudica di non far procedere innanzi, forse anche dopo averle esso stesso iniziate — la chiusura della sessione offrirà l'espediente per ricondurre l'equilibrio, senza che il Governo sia obbligato ad entrare in lotta col presidente e con le Commissioni ostili, o a fronteggiare apertamente le proposte di iniziativa privata (il che non sempre può riescire politicamente opportuno), o a sconfessare con la solennità del decreto regio di ritiro le sue stesse antiche proposte, od anche quelle del Gabinetto precedente, che in fin dei conti sono

sempre proposte fatte alle Camere in nome del Re, e non di rado raccomandate dal Re stesso nel discorso della Corona.

È vero che la chiusura, sopprimendo con cieca eguaglianza la parte cattiva e quella buona del carico, produce perdita di tempo e di lavoro; e a molte proposte già faticosamente studiate, impedisce forse per sempre di giungere in porto. Ma se si pensa che i moderni Parlamenti soffrono e fanno soffrire i popoli per l'eccessiva fecondità nel fare leggi, quella che suol dirsi « strage degl'innocenti » potrà apparire deplorabile ora all'uno ed ora all'altro interessato che vede cadere le sue fatiche o le sue speranze, in complesso però si risolve in una utile epurazione periodica.

Traendo le somme, due cose ci sembrano emergere da questo dibattito. L'una è, che la chiusura della sessione con le conseguenze ora discusse vuol essere valutata dal punto di vista politico e non giuridico, quale istituto sostanzialmente intonato al regime di Gabinetto, e però necessario fino a quando esista quest'ultimo o non si trovi a quella un sostituto preferibile.

L'altra è, che la regola della caducità, se vuole essere conservata, non esclude al certo, anzi richiede opportuni temperamenti pratici; e questi invero non mancano, e non incontrano obiezioni o riprovazioni. Invero, la nostra Camera nella nuova sessione d'una medesima legislatura — e il nostro Senato anche in una nuova legislatura — non di rado usano di riprendere un disegno di legge al medesimo stadio in cui esso era pervenuto rispettivamente nella Camera o nel Senato durante la sessione antecedente. Quindi la decadenza di tutti i progetti in corso rimane bensì come regola, ma per una eccezione non insolita ogni assemblea resta arbitra di deliberare la ripresa di ciascun singolo progetto, subito dopo la formalità della ripresentazione, richiamando in vita anche la Commissione ch'era stata pel medesimo nominata nella sessione precedente. E gli atti interni, poi, sogliono ormai per regola essere ripresi allo stadio antico quando piaccia rioccuparsene. Ma, naturalmente, ogni qualvolta si tratta della ripresa di un progetto di legge,

il Ministero è sempre interpellato affinchè esprima il suo avviso, e la sua fedele maggioranza è sempre incline a deferire all'avviso medesimo; onde è tolto il pericolo della eventuale ripresa di proposte alle quali il Governo non sia favorevole.

§ 185. — Qui è il momento di rilevare uno strano fatto. In Inghilterra non esiste ciò che noi diciamo proroga della sessione, ed esiste solo la chiusura, che però si chiama « proroga del Parlamento ». Viceversa l'articolo 9 del nostro Statuto sancisce la sola proroga delle sessioni, mentre non accenna punto alla chiusura, che noi abbiamo del pari e ben distinta da quella. Non è semplice curiosità l'indagare come il fatto avvenne.

La Carta Francese del 4 giugno 1814 parlò solo della proroga; e poichè dessa fu una stretta imitazione del diritto pubblico d'Inghilterra, certa cosa è che adoperò quella parola nel senso di chiusura. Tanto è ciò vero che pochissimi giorni dopo, il 28 giugno, il Re faceva presentare alla Camera dei deputati un progetto di regolamento « sulle relazioni delle Camere col Re e fra di loro » e in questo progetto, dopo aver determinato che le Proclamazioni Reali dovevano essere lette in ciascuna assemblea con diverse formalità e cerimonie, stabiliva nell'articolo 4 del titolo II:

« La Camera si separa all'istante, se la Proclamazione *proroga* la sessione o discioglie la Camera dei deputati ».

Ora, ecco che cosa leggiamo al *Moniteur*, nella Relazione che dopo gli esami degli Uffici fu presentata all'assemblea elettiva il 14 luglio:

I pareri (negli Uffici) sono stati divisi circa il senso delle parole « proroga la sessione ». Gli uni vi hanno scorto la *chiusura* della sessione; gli altri, la continuazione ad altra epoca... Secondo l'espressione della Carta, non è la sessione ciò che il Re proroga, ma sono le due Camere, è l'insieme di ciò che costituisce il Potere legislativo e che in Inghilterra chiamasi il Parlamento. Nei nostri usi « *prorogare* » significa continuare. La Commissione ha pensato che l'espressione adoperata fin oggi per la chiusura della sessione, è preferibile, e che la redazione dell'articolo può essere concepita così: « La Camera si separa all'istante, se la Proclamazione *ordina la chiusura* della sessione, o discioglie la Camera dei deputati ».

Dunque, la Commissione parlamentare, non contraddetta, interpretava la « proroga » di cui aveva parlato la Carta, nel senso inglese di chiusura della sessione.

Ma tre giorni dopo, nella seduta 18 luglio, procedendosi alla discussione pubblica del progetto, noi troviamo le seguenti osservazioni pure testuali:

L'onorevole Laborde osserva che vi ha una terza circostanza che non è preveduta in quest'articolo: quella in cui la sessione sarebbe semplicemente *sospesa*, cioè aggiornata ad epoca fissa.

La Camera adotta l'articolo della Commissione comprendendovi l'emendamento Laborde, che era stato fortemente appoggiato e in principal guisa dall'on. Récussex.

Il Re a sua volta aderì agli emendamenti e la Camera dei Pari anch'essa, e il regolamento fu promulgato come legge addì 13 agosto 1814: benchè (a quanto mi consta) non sia stato pubblicato che nel solo *Moniteur* e non anche nel *Bollettino delle leggi*. L'articolo 4 del titolo II era redatto nel testo seguente:

La Camera si separa all'istante, se la Proclamazione ordina la *chiusura* della sessione, l'*aggiornamento*, o la *dissoluzione* della Camera dei deputati.

Così la Carta era interpretata e completata autenticamente; interpretata, nel senso che la proroga di cui essa parlava, significava chiusura; completata, in quantochè alla chiusura, prescritta nella Carta, la legge aggiungeva la proroga sotto il nome di aggiornamento. Dopo di ciò rimane solo a notare che la Corona nelle due volte in cui profitto del nuovo diritto concessole — il 30 dicembre 1814 e il 19 marzo 1830 — non adoperò la parola « aggiornamento » ch'era stata consacrata nel Regolamento-legge, ma la parola « *proroga* ». Adoperò d'altra parte la parola « *chiusura* » nelle sedici proclamazioni che posere termine alle sessioni annue, incominciando fin da quella del 19 marzo 1815.

Sopraggiunse la Costituzione del 14 agosto 1830, e in essa (come notammo al § 177) non fu punto ritoccato l'articolo di cui ora trattiamo: rimase quindi un testo costituzionale che parla solo della chiusura sotto il nome di

proroga, ma rimase anche il Regolamento-legge del 13 agosto 1814, che spiegava ed integrava il diritto regio nel senso e della chiusura e della proroga vera e propria. E le venti sessioni della Monarchia di luglio dal 1830 al 1848 furono tutte « chiuse » con Proclamazioni Reali, essendosi inoltre sperimentata quattro volte la « proroga », il 20 aprile 1831, il 16 agosto 1834, il 30 agosto 1843 e il 4 settembre 1846.

Tutto ciò spiega e chiarisce all'evidenza il fenomeno avvenuto in Piemonte nel 1848. La Statuto ricopiò il testo della Costituzione francese, ma intese imitarne anche lo spirito; quindi non parlò che di proroga — ossia chiusura — pur sapendo e volendo significare che il Re poteva « chiudere » e poteva anche « prorogare » le sessioni. Cosicchè, apertosi il Parlamento subalpino li 8 maggio 1848, già nel 21 agosto era sperimentata la prima proroga, e non nel senso di « chiusura » come avrebbe dovuto essere almeno in quei primissimi giorni se la distinzione non fosse nata coeva allo Statuto medesimo. La « chiusura » come espressione e come fatto non si verificò per la prima volta che nel 18 novembre 1850, è vero — ma ciò non perchè il concetto ne fosse nato più tardi, sibbene perchè nel biennio 1848-49 gli avvenimenti furono così precipiti da consumare ben tre legislature, onde la Corona stimò d'attenersi non alla modesta chiusura, ma allo scioglimento della Camera.

Per esaurire questa parte della nostra disamina dobbiamo far luogo ad un'ultima osservazione. In Francia, lungo tutto il periodo 1814-1848 sotto due costituzioni e tre monarchi, si usò molto regolarmente di chiudere ogni anno la sessione, e similmente presso di noi la stessa frase statutaria « il Re convoca ogni anno le due Camere » sembra implicare che debba anche chiudere ogni anno la sessione. Quindi anche in Piemonte, per fedeltà al modello costituzionale di oltre Alpe, si cominciò a seguire ugual sistema dal 1850 — epoca in cui le legislature entrarono in un assetto più normale — fino alla formazione del Regno d'Italia ed altresì nei primissimi anni di quest'ultimo. Onde

all'elenco da noi riportato al § 191 può vedersi che i decreti di convocazione e di chiusura portavano costantemente l'indicazione dell'anno solare a cui le sessioni si riferivano. Ma poi quest'uso ebbe termine, e indarno si cercò di rievocarlo fra il 1889 e il 1892. Egli è che la chiusura in regime parlamentare non si adatta a funzionare come nei regimi semplicemente rappresentativi, ove le leggi stesse determinano che la sessione è annua, e quando incomincia, e quando finisce, e se e come può essere prolungata o si possono convocare sessioni « straordinarie » negli intervalli. In regime parlamentare essa non può costituire che un'arma di più nelle mani del Gabinetto, per regolare a grado delle convenienze politiche i rapporti col Legislativo: può esservi talvolta la convenienza di non spezzare in sessioni un'intera legislatura, e noi vedemmo confondersi legislatura e sessione per tre anni e mezzo, dal 22 novembre 1882 al 27 aprile 1886. Tal'altra può esservi la convenienza opposta di strozzare sessioni appena iniziate, e noi ne avemmo una di soli due mesi, dal 15 dicembre 1866 al 13 febbraio 1867. In regime parlamentare è impossibile, ed aggiungiamo che è anche inutile, il fare coincidere per norma le sessioni e gli anni solari, oltre alla maggiore incidenza degli effetti spiacevoli che così si avrebbero a danno dei lavori in corso. Nè ivi è possibile il distinguere le sessioni in ordinarie e straordinarie, perocchè son tutte identiche; nè quasi sembra possibile il trovare una definizione accettabile della sessione. Tantochè alcuni, dandosi per vinti, l'hanno definita come lo spazio di tempo che intercede fra un discorso della Corona e l'altro: cosa inesatta ⁽¹⁾, se anche fosse bella, perchè le sessioni non finiscono col nuovo discorso Reale, ma prima di questo, al momento della loro chiusura. Ed altri l'hanno definita come il periodo in cui è consentito alle Camere di tener sedute in virtù d'uno stesso decreto di convocazione; il che è pure inesatto, perchè se nel corso d'una sessione

* (1) Ci sembra sia meglio dire: cosa esatta solo in Inghilterra dove, come si vide (§ 181), un altro discorso della Corona chiude la sessione che ivi dicesi « proroga del Parlamento ».

interviene una proroga, le ulteriori sedute non sono consentite dal decreto di convocazione originario, ma da quello susseguente alla proroga. Sessione, noi diremo più semplicemente, è quella parte della legislatura in cui le due Camere possono tenere sedute.

§ 186. — Veniamo all'ultimo diritto che l'articolo 9 concede al Re: quello dello scioglimento della Camera.

Esso importa cessazione immediata del mandato legislativo, che i Collegi elettorali, come vedremo all'articolo 42, conferiscono ai propri deputati normalmente per cinque anni. Importa inoltre la chiusura della sessione di entrambe le Camere con tutti gli effetti che indicammo nel § 182: e ciò perchè, cessando di esistere l'una delle assemblee, non potrebbe l'altra continuare a radunarsi senza incorrere nella esplicita proibizione del capoverso dell'articolo 48. Quindi, se direttamente si rivolge alla sola Camera, indirettamente investe anche il Senato: e perciò la legislatura, pur modellandosi sulla Camera elettiva, incomincia e termina simultaneamente per le due assemblee.

Anche lo scioglimento è ordinato con decreto reale a controfirma del ministro dell'interno, udito il Consiglio dei ministri; e per lodevole consuetudine, pubblicandolo nella *Gazzetta Ufficiale* si suole far precedere dalla relazione con cui il Gabinetto lo presentò alla firma del Re, in guisa che sieno palesi al popolo i motivi e gl'intendimenti che guidarono il Gabinetto allo straordinario provvedimento.

Pei motivi accennati al § 180 (e non, come suol ripetersi, per temperare alquanto ciò che ha di aspro la dissoluzione della Camera), il decreto di scioglimento si suol fare precedere, d'ordinario, dalla proroga o dalla chiusura della sessione, od anche dall'una e dall'altra: e nell'elenco che riferiamo al § 191, può vedersi che delle venti dissoluzioni sperimentate finora, 9 furono precedute da proroga, 7 da chiusura, tre (e furono le più recenti) da proroga e da chiusura, mentre una sola non ebbe la preparazione di alcun minore provvedimento.

Differiscono però le opinioni sul punto se un decreto di scioglimento possa essere revocato, ove occorra di riconvocare le assemblee per così straordinaria emergenza che non permetta di attendere l'elezione della Camera nuova. In Inghilterra è legge, che se la Camera si trovi disciolta alla morte del Re, il Parlamento antico ritorna in vita *ipso jure* e vive ancora per altri sei mesi, eccettochè il Re nuovo non la sciolga a sua volta innanzi lo spirare del semestre. Simile è la disposizione dell'art. 79 della costituzione belga (a tacer d'altre più recenti), e del pari sembra lecito argomentare del disposto dell'art. 15 del nostro Statuto. Ma, tolto quest'unico caso, ed anzi in forza del noto aforisma *inclusio unius exclusio alterius*, parrebbe che presso di noi lo scioglimento una volta pronunziato non sia più revocabile. Dall'istante della dissoluzione, si osserva, non vi sono più deputati: come dunque si potrebbe convocare la Camera se essa più non esiste? Il Re può togliere ai deputati la loro qualità, ma solo i collegi elettorali possono conferirla di nuovo. D'altra parte però si può sostenere che non tratterebbesi di ridare ai deputati la loro qualità, bensì di revocare un precedente decreto regio, il che può sempre aver luogo sol che perduri ancora il quinquennio pel quale i deputati erano stati eletti, e non sieno ancora avvenute nuove elezioni, in guisa che non si offendano dritti acquisiti dai terzi nel frattempo. In fondo, il caso difficilmente può presentarsi, giacchè la dissoluzione è provvedimento di tanta importanza, che molto si pondera innanzi di addivenirvi, ed anche quando lo scioglimento è deciso, non si ha alcuna fretta d'emanare il decreto che lo pronunzia formalmente, laonde è per solito brevissimo il termine fra il decreto di scioglimento e il verificarsi delle nuove elezioni.

§ 187. — Dire in quali casi debbasi addivenire allo scioglimento, non è materia che si presta a tassative disposizioni di legge. Lo Statuto non può che attribuirne alla Corona la facoltà discrezionale sotto la responsabilità dei ministri; ma è l'opportunità o convenienza politica,

quella che può solo decidere del suo concreto esperimento. Sulla traccia della storia dei paesi parlamentari noi possiamo tuttavia fissare i casi che seguono, e con ciò cogliere implicitamente la ragion d'essere e lo scopo di tale istituto :

a) Ove sorga un dissidio notevole fra la Camera e il Gabinetto — dovendosi pur ristabilire al più presto l'equilibrio fra i due termini — si aprono alla Corona due vie alternative, delle quali essa sceglie quella che a suo giudizio è più indicata dalle circostanze. O giudica preferibile sostenere la Camera, e allora muta i suoi ministri, prendendone altri in armonia col nuovo atteggiamento assunto da quest'ultima. O giudica invece preferibile sostenere il Gabinetto, e allora mantiene i suoi ministri ma scioglie la Camera, ossia deferisce la risoluzione del conflitto al corpo elettorale. Infatti questo, nell'eleggere i nuovi deputati, o manda al Parlamento una maggioranza diversa dalla precedente che era entrata in dissidio coi ministri, e i ministri ottengono dalla nuova Camera quel che l'altra avea negato, e si ristabilisce fra loro l'armonia ; ovvero rimanda la stessa maggioranza, ed allora i ministri apprendono che il paese è contro di loro, e non si ostinano più a rimanere al proprio posto ma cedono il luogo ad altri ministri in armonia con la nuova Camera e col popolo. Di questo, che è il gioco intimo del regime parlamentare o regime di Gabinetto, si parlerà di proposito all'articolo 65.

b) Sorgendo un dissidio notevole fra la Camera e il Governo da una parte, e il Senato dall'altra, si aprono alla Corona due vie alternative: o annullare la resistenza del Senato mercè una infornata di nuovi senatori (del che tratteremo all'articolo 33), o sciogliere la Camera deferendo la soluzione del conflitto al corpo elettorale. Questo, infatti, nell'eleggere i nuovi deputati, o rimanda alla Camera la stessa maggioranza, e il Senato è avvertito che il paese non approva la sua resistenza e perciò deve desistere; ovvero manda una maggioranza diversa, e il Senato allora non trova più ostacolo a far prevalere il proprio avviso ove creda d'insistervi.

c) Avvenendo che i varii gruppi parlamentari si appalesino corrivi a coalizzarsi per abbattere successivamente diversi ministeri senza mai riuscire a fondersi in una solida maggioranza in sostegno dell'uno o dell'altro, il rimedio supremo è anche quello di rimandare la Camera al giudizio del popolo. Questo allora, decimando qualche gruppo e rafforzandone qualche altro, imporrà la disciplina e la saldezza dei criterii alle parti politiche, e renderà possibile di costituire un Gabinetto vitale.

d) Manifestandosi un conflitto notevole entro la stessa Camera elettiva fra la maggioranza e le opposizioni in guisa che l'assemblea risulti paralizzata e non riesca più a funzionare, se ogni altro rimedio si sperimenta vano si può ancora ricorrere allo scioglimento. Il corpo elettorale in tal caso, chiamato a giudice supremo della condotta dei suoi rappresentanti, biasimerà la debolezza degli uni o la esagerazione degli altri, e mutando le forze rispettive dei gruppi ricondurrà l'assemblea ad un più proficuo svolgimento delle funzioni che le spettano.

e) Nel caso di notevole mutazione nel regime elettorale — sia che si cambi la base del diritto di voto aumentando o in ipotesi restringendo il numero degli elettori, sia che si cambi profondamente il sistema dei collegi o quello dello scrutinio — lo scioglimento si palesa ancora come una politica necessità. Perocchè in quei mutamenti sta implicita la dichiarazione che la Camera quale è in quel momento, non costituisce la vera e genuina rappresentanza del paese, donde la somma opportunità di dare a quest'ultimo il mezzo di correggerla.

f) Sorgendo nel corso della legislatura la necessità di affrontare e risolvere un grave problema legislativo o politico non dibattuto all'epoca delle ultime elezioni generali, il Gabinetto ancorchè in ottimi rapporti col Parlamento, può sentire la convenienza di dare la parola al paese, acciocchè dica esso in qual modo il nuovo e grave problema si abbia a risolvere. Il Re allora, accettando il consiglio dei suoi ministri, scioglie la Camera: e il corpo elettorale, eleggendo deputati che voteranno in un senso

ovvero nell'altro, viene a decidere il quesito che Re e ministri hanno stimato deferirgli. Cosicchè quello che le estreme democrazie moderne ottengono direttamente col *referendum* o votazione popolare su leggi o questioni concrete, i paesi parlamentari ottengono indirettamente ma con identica efficacia mercè la dissoluzione della Camera. Un tipico esempio di questo genere avemmo in Italia con lo scioglimento del 2 settembre 1870, come appare dalla Relazione che precedette il R. Decreto di quel giorno.

g) Nel caso che per essere trascorso un notevole tempo dalle ultime elezioni generali si affacci il fondato dubbio che il paese abbia assunto una nuova orientazione politica e quindi la Camera eletta sotto altre influenze non corrisponda più al vero sentimento pubblico, può pure immaginarsi l'opportunità di scioglierla: non già per chiamare il corpo elettorale a risolvere una questione concreta e singola, ma per rinnovare obiettivamente lo spirito che anima la rappresentanza politica. Il caso è delicatissimo: difficile a presentarsi nei paesi ove la durata normale della legislatura non è eccessiva, difficile anche più se esiste il regime di Gabinetto. Perciocchè un Ministero il quale possessa nell'assemblea una docile maggioranza, non è certo incline a reputar quella, e quindi anche se stesso, in disaccordo col sentimento del popolo: e se invece il Ministero non ha la maggioranza o la sente vacillare in sua mano, lo scioglimento sarà bensì sperimentato, ma per altra considerazione e ad occasione di un concreto conflitto.

Alcuni scrittori però immaginano che nel caso di cui ora trattiamo, lo scioglimento possa essere voluto o imposto dal Re ai suoi ministri, quando egli, nell'esercizio del suo potere moderatore, giudichi appunto che i ministri s'ingannano nel reputare che la Camera (ad essi favorevole) corrisponde davvero alle tendenze dell'opinione pubblica. Al che si può obiettare: o lo scioglimento è accettato dai ministri responsabili, e non può parlarsi di scioglimento imposto dal Re, e si rientra in uno dei casi predetti — ovvero i ministri non si piegano, e il Re o rinunzia allo scioglimento o licenzia i ministri assumendone altri favorevoli a

quel passo. Ora, nessun testo di legge vieta per fermo di sperimentare a un tempo i due diritti di licenziare i ministri e sciogliere la Camera, ma, come si è testè accennato, questi due diritti per loro natura sono alternativi. Usando o l'uno o l'altro disgiuntamente, la Corona ha sempre il mezzo efficacissimo di ristabilire l'equilibrio al sommo della cosa pubblica; usandoli insieme, essa turba vieppiù quell'equilibrio, poichè nè si appoggia al giudizio del Ministero per sciogliere la Camera, nè al giudizio della Camera per rimandare il Ministero, ma dà torto ad entrambi ed offre sè stessa al giudizio sovrano del corpo elettorale che potrebbe anche darle torto. Non si esclude adunque che in un caso estremo e gravissimo anche ciò possa farsi (qui siamo in tema eminentemente politico), ma è bene porre in luce, che tratterebbesi di un caso estremo e gravissimo.

h) Da ultimo, il semplice avvicinarsi dell'epoca naturale in cui la Camera dovrà cessare di esistere, è una ragione ed una occasione di scioglierla. Infatti, l'esperienza ha dimostrato che i deputati nel tempo immediatamente prossimo alla preveduta loro scadenza dall'ufficio sono indotti a preoccuparsi troppo della propria rielezione. Per ingraziarsi gli elettori che potrebbero abbandonarli, essi diventano « gli aperti nemici delle imposte e i nemici segreti delle economie » riversando sul bilancio pubblico le spese elettorali che li attendono; — per ingraziarsi il Gabinetto che li potrebbe combattere nel rispettivo collegio, essi diventano meno solerti e rigidi nel sindacato politico sui ministri. È dunque bene l'evitare o l'attenuare con lo scioglimento il sopraggiungere di cotesto periodo. Ma non è questo, al certo, il motivo che spinge costantemente i Gabinetti a sciogliere la Camera innanzi del decorso naturale del quinquennio. Il motivo vero è un altro. Se cioè si lasciasse morire la Camera per vecchiaia, potrebbe accadere che le nuove elezioni avessero a compiersi in qualche momento sfavorevole o pericoloso, come il pieno inverno o la piena estate, o guerre, epidemie, sommosse, crisi economiche o gravi preoccupazioni politiche. Indi l'opportunità che il Governo scelga a suo giudizio il momento più adatto

alle nuove elezioni: ossia sciolga la Camera alquanto prima del naturale suo termine. E il costume invalso di far precedere la proroga o la chiusura, contribuisce a lasciar più libero il Governo nella scelta dell'istante propizio alla convocazione degli elettori. Per effetto di queste considerazioni, cooperanti con altre esposte nelle precedenti parti di questo paragrafo, dal dì che esiste il nostro Statuto la Legislatura non durò mai cinque anni e la Camera non morì mai di morte naturale (come suol dirsi), tantochè sembra potersi ritenere che in Italia sia esclusa affatto per l'avvenire la possibilità di cessazione del mandato politico per decorso del termine stabilito all'art. 42.

Per lungo tempo in Inghilterra la morte del Re importava scioglimento della Camera, e ciò in considerazione che i deputati si radunavano ad invito del Principe, quando a lui interessava di averne l'aiuto e il consiglio: *Rex, caput principium et finis Parliamenti*. Essendosi poscia constatata l'inopportunità di aggiungere alle difficoltà della mutazione del Principe anche quella della fine del Parlamento e delle nuove elezioni generali, una legge del 1795 temperò l'antica regola, disponendo che in caso di assunzione di un nuovo Monarca, la Camera avrebbe continuato in vita per altri sei mesi al massimo: ma oggi, per effetto di un'altra legge del 1867, la durata dei Comuni è resa affatto indipendente dalla morte del Principe. È ben a ragione: che, se un tempo il Parlamento era il gran consiglio del Re, oggi esso è un corpo dello Stato, è la rappresentanza del popolo — non più in rapporti con la persona del Principe, ma con l'impersonale istituto della Corona.

La stessa questione era sorta in Francia al XVI secolo. Essendo morto il Re Francesco II ai 4 dicembre 1560 mentre gli Stati Generali si trovavano riuniti ad Orléans, i Guisa insinuarono che la morte del Re poneva termine al mandato dei deputati. Ma il cancelliere de l'Hospital sostenne il Consiglio e fece decidere che « il Re non muore mai » e la successione del nuovo Re ha luogo senza interregno, onde un simile incidente non poteva spiegare alcuna influenza sul mandato che i deputati ricevevano « dalla Francia ».

§ 188. — Quale è dunque il valore e il carattere dello scioglimento della Camera? È un appello al corpo elettorale, affinché decida sovraneamente in tutti i casi dubbi: è il riconoscimento della subordinazione di tutti gli organi del Governo all'organo sovrano, come affermammo nel § 54, e come dimostreremo con maggior larghezza allo articolo 41.

È erroneo il designarlo come « un colpo di Stato legale »: Perciocchè un tempo ha potuto essere, e negli imperfetti regimi liberi può ancora essere il mezzo di sbarazzarsi di Camere incomode per poi forzare il popolo a mandarne altre più arrendevoli; ma oggi e presso di noi non costituisce una soluzione, bensì una dilazione — un rinvio all'ultimo potere giuridico affinché giudichi definitivamente. È anche erroneo il designarlo come una mancanza di rispetto al paese, il quale aveva eletto i suoi deputati per l'intero termine prefisso dalla legge: al contrario, esso costituisce il massimo segno di deferenza che si possa dimostrare al paese, e non a parole; perciocchè, se di fronte alla Camera si mostra come l'esercizio di un diritto, verso il corpo elettorale è un omaggio. Certo, non conviene abusarne, ma non se ne può abusare; dappoichè lo scioglimento possiede in sè stesso il correttivo efficace e spontaneo, nessuno ricorrendovi se per poco dubita che il paese non darà una risposta quale si desidera.

Dato appunto questo suo carattere, in un solo caso lo scioglimento della Camera può apparire poco riguardoso al popolo; ed è quando venga esercitato due volte di seguito sulla stessa questione. Invero, il corpo elettorale interviene qual supremo compositore dei dissidi ed ultimo arbitro; il suo responso, qualunque esso sia, vuol essere rispettato come definitivo da coloro che lo provocarono. Invitarlo a correggersi come in una specie di giudizio di revocazione, è un forzargli la mano, quasi insistendo a interrogare la Pizia fino a che non risponde quel che Filippo desidera udire. Perciò talune costituzioni s'indugiano a fare espresso divieto dei replicati scioglimenti; tuttavia sembra miglior consiglio il tacerne, perocchè non è bene il precluderne

affatto la via legale, e d'altra parte l'abuso anzi l'uso stesso incontra un limite e una remora appunto nei pericoli che nessun Governo osa affrontare senza alcun motivo e senza viva speranza di riscuotere l'adesione del popolo.

Di scioglimento replicato noi abbiamo un solo caso nella nostra storia. Fallita sul campo di Novara la politica della guerra ad ogni costo ch'era sostenuta dalla Camera, il Re Vittorio Emanuele pur allora asceso al trono usò del suo diritto costituzionale di sciogliere l'assemblea richiamandosi al popolo. Ma gli elettori non intesero la fatale necessità d'inchinarsi all'aspra sorte dell'armi, e rimandarono al Parlamento la stessa maggioranza bellicosa, che si ricusò d'approvare il trattato di pace con l'Austria. Il Re allora, col consiglio dei suoi ministri, sciolse di nuovo la Camera, vecchia appena di quattro mesi, lanciando al popolo il famoso Proclama di Moncalieri (20 novembre 1849). E questa volta il popolo sentì il monito, e la Camera rinacque ispirata da diverso spirito, ed approvò quel trattato di pace che allora era inevitabile, e che in realtà fu una tregua di dieci anni. Arditissimo fu l'atto regio, tale da dimostrare ai posteri la fiera energia e l'alta mente del Principe, che non indietreggiò innanzi al pericolo politico, pur di rendere servizio alla patria. Il risultato, corrispondente al desiderio ed al pubblico bene, lo giustificò pienamente: ma non si dimentichi ch'esso ebbe luogo ai primi albori del regime libero.

§ 189. — Se però non è possibile determinare nelle leggi in quali casi la Corona può ricorrere allo scioglimento della Camera, il diritto ha fissato due condizioni alle quali deve subordinarsi l'esercizio di questa facoltà.

La prima condizione è, che per potere essere sciolta, la Camera deve esistere: ossia deve già essersi radunata. Se appena fatte le elezioni, il Governo, constatandone il risultato sfavorevole ai suoi disegni, pronunciasse immediatamente una nuova dissoluzione, in realtà non scioglierebbe la Camera, ma annullerebbe le avvenute elezioni: nè poi sperimenterebbe un appello o ricorso dalla Camera al corpo

elettorale, ma rifiuterebbe il verdetto già dato da quest'ultimo. Formalmente e sostanzialmente, risulterebbe tradito lo scopo dell'istituto. Il caso, verificatosi una volta in Inghilterra sotto Giacomo I, si è ripetuto varie volte in Prussia nell'or decorso secolo: in due ambienti assai diversi per tempo, ma piuttosto simili per imperfetta maturità del regime libero. Si ebbe in Francia il 25 luglio 1830, ma fu appunto una delle cause che fecero scoppiare la rivoluzione e addussero la caduta della dinastia borbonica. Erroneamente però si è sostenuto in Prussia che la Camera non possa essere sciolta durante le proroghe, gli aggiornamenti, la chiusura di sessione, sotto pretesto che nemmeno in tali periodi « esiste » la Camera: chiaro essendo che in questi casi non si riscontrano nè formalmente nè sostanzialmente le circostanze della Camera appena eletta e non ancora adunata mai. E noi già vedemmo che la nostra consuetudine costante è decisamente l'opposto, ossia lo scioglimento preceduto appunto dalla chiusura o dalla proroga o da entrambe.

Quando però il Gabinetto ha dichiarato o fatto intendere che si è deciso allo scioglimento, questo deve tradursi in atto senza indugio; perciocchè i dissidii costituzionali vogliono essere risolti appena constatati, e lo scioglimento non è un mezzo di minaccia che si possa agitare sulla testa dei deputati per piegarli docilmente alla volontà dei ministri. E se le Camere sono in sessione, deve lasciarsi loro il solo tempo strettamente necessario a compiere i lavori indispensabili, per esempio, la votazione dei bilanci o di quella parte dei bilanci che sia sufficiente ad assicurare la vita dell'organismo pubblico infino alla riconvocazione del nuovo Parlamento. Viceversa, essendo la dissoluzione un diritto costituzionale della Corona, sarebbe assai scorretto per le Camere l'ostacolarne l'esercizio, o col negare l'intero bilancio o col ricusare l'approvazione d'altre proposte che sieno indispensabili e di carattere non politico. Io stesso esempio che diede la Camera dei Comuni inglesi nel 1784, quando votò un indirizzo al Re per pregarlo di non dare seguito alla decisione di appellarsi ai comizi, e

licenziare invece i ministri, sarebbe oggi inimitabile, quale indebita ingerenza nelle prerogative costituzionali del capo dello Stato. Una volta sorto il bisogno dell'appello al popolo, è debito comune, del Ministero e della maggioranza e delle opposizioni, di dare opera concorde affinchè se ne faccia esperimento sollecito.

§ 190. — L'altra condizione è, che il Re deve convocare una nuova Camera nel termine massimo di quattro mesi.

Lo scioglimento presume un conflitto fra i poteri o una grave questione da risolvere: non si può dunque concepire una dichiarazione ufficiale del Re che un conflitto è insorto o un'alta questione politica attraversa il cammino, senza che sopraggiunga sollecita la decisione finale del popolo. La politica non è accademia. S'intende come la semplice proroga o la chiusura non portino seco altro obbligo se non quello della riconvocazione entro un anno, perchè in questi casi trattasi di regolare le adunanze o i lavori di assemblee le quali prorogate o chiuse continuano tuttavia a sussistere e possono da un istante all'altro essere riconvocate, ove occorra; non s'intenderebbe il rinvio della Camera al giudizio del popolo, senza che questo giudizio abbia luogo sollecitamente. Questa necessità è tanto insita al concetto stesso dell'appello del paese, che se la Camera venisse a morte per naturale decorso del quinquennio — senza che sia sorto un conflitto fra i poteri e senza che siasi profilata una grave questione politica da sciogliere — il Re non avrebbe punto l'obbligo di riconvocarla entro quattro mesi, ma potrebbe riconvocarla entro un anno; perciocchè l'articolo 9 dice chiaro che « in questo caso » ossia solo nel caso di scioglimento, vi è un termine perentorio da rispettare per la nuova convocazione⁽¹⁾. In Inghilterra non

* (1) L'opinione dell'A. ci sembra troppo assoluta perchè non è a trascurarsi anche la disposizione dell'art. 44 che, per analogia, potrebbe invocarsi e fu invocata. Così che nel caso di compimento del quinquennio, potrebbero esservi tre soluzioni: o convocazione entro quattro mesi (art. 9), o convocazione *immediata* (art. 44), o, come pensa l'A., convocazione entro un anno.

Ma è per lo meno discutibile se l'« in quest'ultimo caso » dell'art. 9 possa far risolvere il dubbio in quest'ultimo senso.

si distinguono le due eventualità, ed anche dopo lo scioglimento regio si potrebbe ivi legalmente ritardare la convocazione fino al termine massimo di un anno; ma le Costituzioni francesi del 1814 e del 1830 stimarono di mettere una più diretta remora alla facoltà regia della dissoluzione, e prescissero il termine di tre mesi per la convocazione della Camera nuova; la Costituzione belga con uno spirito di maggior diffidenza restrinse il termine a due mesi: lo Statuto nostro lo pose a quattro.

Ma pur troppo, l'espressione non riuscì precisa quanto sarebbe desiderabile. Entro i quattro mesi debbono incominciare le sedute della nuova Camera? — o deve solo essere pubblicato il decreto che dopo le elezioni fissa il giorno in cui le sedute dovranno aver principio? — o basterà che sieno fatte le elezioni? — o anche soltanto che sia pubblicato il real decreto che le ordina? Sono quattro interpretazioni diverse, degradanti per correttezza costituzionale, ma tutte possibili per chi voglia sottilizzare sulla espressione infelice con cui si chiude quest'articolo. Senonchè, tanto nel corso della Restaurazione, quanto nel corso della Monarchia di luglio, e così pure in Piemonte e in Italia, l'interpretazione fu costantemente quella che dentro il prefisso termine si avessero ad ordinare e fare le elezioni, a convocare e riaprire le sedute del Parlamento. I precedenti danno la mano alla ragione e alla logica.

In ossequio a questa prescrizione statutaria, lo stesso decreto di scioglimento contiene l'ordine e la data di convocazione dei collegi elettorali, o, quanto meno, esprime la riserva che si determinerà tal data con altro successivo decreto regio. E nulla vieta, che emesso quest'ordine di convocazione, intervenga un ulteriore decreto ad anticipare o a procrastinare la data già prefissa: purchè però non si ritardi in guisa da oltrepassare il termine massimo di quattro mesi, nè si affretti in guisa da restringere il termine minimo che è stabilito dall'articolo 49 della legge elettorale politica come vedremo nel commento all'articolo 39 dello Statuto.

§ 191. — A compimento di questa trattazione, diamo l'elenco di tutti i decreti regii che si riferiscono ai rapporti fra la Corona e le Camere. Sotto l'articolo 42 daremo poi l'elenco di tutte le legislature e delle sessioni in cui rispettivamente si suddivisero.

- 1848, 17 marzo. Convocazione del Parlamento per la I Legislatura, al 27 aprile.
 » 9 aprile. Rinvio della convocazione alli 8 maggio.
 » 21 agosto. Proroga al 15 settembre.
 » 7 settembre. Prolungamento della proroga fino al 16 ottobre.
 » 28 dicembre. Proroga fino al 23 gennaio 1849.
 » 30 dicembre. Scioglimento della Camera e convocazione dei collegi; convocazione della II Legislatura pel 23 gennaio 1849.
- 1849, 5 gennaio. Rinvio della convocazione dei collegi; rinvio di quella della nuova Legislatura al 1° febbraio.
 » 29 marzo. Proroga, fino al 5 aprile.
 » 30 marzo. Scioglimento della Camera.
 » 30 giugno. Convocazione dei collegi; convocazione della II Legislatura pel 30 luglio.
 » 20 novembre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della IV Legislatura pel 20 dicembre.
- 1850, 15 luglio. Proroga, fino al 5 novembre.
 » 18 novembre. Chiusura della sessione 1850, e riconvocazione pel 23 novembre per la sessione 1851.
- 1851, 15 luglio. Proroga, fino al 19 novembre.
- 1852, 27 febbraio. Chiusura della sessione 1851, e riconvocazione al 4 marzo per la sessione 1852.
 » 13 luglio. Proroga, fino al 19 novembre.
- 1853, 12 luglio. Proroga, fino al 14 novembre.
 » 20 novembre. Chiusura della sessione 1852.
 » 20 novembre. Scioglimento della Camera: convocazione dei collegi; convocazione della V Legislatura pel 19 dicembre.
- 1854, 16 luglio. Proroga, fino al 28 novembre.
- 1855, 29 maggio. Chiusura della sessione 1853-54.
 » 5 ottobre. Riconvocazione al 12 novembre per la sessione 1854-55.
- 1856, 16 giugno. Chiusura della sessione 1855-56.
 » 23 novembre. Riconvocazione al 7 gennaio 1857.
- 1857, 16 luglio. Chiusura della sessione 1857.
 » 25 ottobre. Scioglimento della Camera: convocazione dei collegi; convocazione della VI Legislatura pel 14 dicembre.
- 1858, 11 luglio. Chiusura della sessione 1857-58.
 » 12 dicembre. Riconvocazione al 10 gennaio 1859.
- 1859, 30 aprile. Proroga.
- 1860, 21 gennaio. Scioglimento della Camera.
 » 29 febbraio. Convocazione dei collegi: convocazione della VII Legislatura pel 2 aprile.
 » 8 luglio. Proroga.

- 1860, 15 settembre. Riconvocazione pel 2 ottobre.
» 17 dicembre. Chiusura della sessione 1860.
» 17 dicembre. Scioglimento della Camera.
- 1861, 3 gennaio. Convocazione dei collegi; convocazione della VIII Legislatura pel 18 febbraio.
» 23 luglio. Proroga.
» 3 novembre. Riconvocazione al 20 novembre.
- 1862, 21 agosto. Proroga.
» 26 ottobre. Riconvocazione al 18 novembre.
» 21 dicembre. Proroga.
- 1863, 13 gennaio. Riconvocazione al 28 gennaio.
» 20 maggio. Chiusura della sessione 1861-62 e riconvocazione al 25 maggio per la nuova sessione.
» 11 agosto. Proroga.
» 21 ottobre. Riconvocazione al 17 novembre.
- 1864, 20 luglio. Proroga.
» 20 settembre. Riconvocazione al 5 ottobre.
» 27 settembre. Revoca del precedente decreto, e rinvio della riconvocazione al 24 ottobre.
- 1865, 14 maggio. Proroga.
» 7 settembre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della IV Legislatura pel 15 novembre a Firenze.
» 8 novembre. Rinvio della convocazione al 18 novembre.
- 1866, 9 gennaio. Proroga fino al 22 gennaio.
» 7 luglio. Nuova proroga.
» 30 ottobre. Chiusura.
» 29 novembre. Riconvocazione al 15 dicembre.
- 1867, 12 febbraio. Proroga fino al 28 febbraio.
» 13 febbraio. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della X legislatura al 22 marzo.
» 15 agosto. Proroga.
» 19 novembre. Riconvocazione al 5 dicembre.
- 1868, 29 agosto. Proroga.
» 5 novembre. Riconvocazione al 24 novembre.
- 1869, 15 giugno. Proroga.
» 14 agosto. Chiusura.
» 31 ottobre. Riconvocazione al 18 novembre.
- 1870, 20 gennaio. Proroga, fino al 7 marzo.
» 24 agosto. Nuova proroga.
» 2 novembre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XI Legislatura pel 5 dicembre.
- 1871, 28 giugno. Proroga.
» 5 novembre. Chiusura, e riconvocazione in Roma pel 27 novembre.
- 1872, 2 luglio. Proroga.
» 27 ottobre. Riconvocazione pel 20 novembre.
- 1873, 11 luglio. Proroga.
» 19 ottobre. Chiusura.
» 19 ottobre. Riconvocazione al 15 novembre.
- 1874, 15 giugno. Proroga.

- 1874, 20 settembre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XII Legislatura pel 23 novembre.
- 1875, 1° luglio. Proroga.
» 20 ottobre. Riconvocazione al 15 novembre.
- 1876, 12 gennaio. Proroga.
» 21 febbraio. Chiusura, e riconvocazione al 6 marzo.
» 13 settembre. Proroga.
» 3 ottobre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XIII Legislatura al 20 novembre.
- 1878, 3 gennaio. Proroga.
» 10 gennaio. Riconvocazione al 16 gennaio.
» 23 gennaio. Chiusura, e riconvocazione al 20 febbraio.
» 14 febbraio. Rinvio della riconvocazione, al 7 marzo.
- 1880, 26 gennaio. Proroga.
» 1° febbraio. Chiusura, e riconvocazione al 17 febbraio.
» 2 maggio. Chiusura.
» 2 maggio. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XIV Legislatura al 26 maggio.
- 1882, 25 settembre. Chiusura.
» 2 ottobre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XV Legislatura al 22 novembre.
- 1883, 8 luglio. Proroga.
» 26 ottobre. Riconvocazione al 26 novembre.
- 1886, 14 aprile. Proroga.
» 27 aprile. Scioglimento della Camera: convocazione dei collegi; convocazione della XVI Legislatura al 10 giugno.
- 1887, 12 marzo. Proroga.
» 5 aprile. Riconvocazione al 18 aprile.
» 4 settembre. Chiusura.
» 14 ottobre. Riconvocazione al 16 novembre.
- 1889, 4 gennaio. Chiusura della sessione 1887-88.
» 10 gennaio. Riconvocazione al 28 gennaio.
» 20 luglio. Chiusura della sessione 1888-89.
» 8 novembre. Riconvocazione al 25 novembre.
- 1890, 3 agosto. Chiusura della sessione 1889-90.
» 22 ottobre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XVII Legislatura al 10 dicembre.
- 1892, 27 settembre. Chiusura della sessione 1890-92.
» 10 ottobre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione del Parlamento per la XVIII Legislatura al 23 novembre.
- 1894, 22 gennaio. Proroga, fino al 20 febbraio.
» 23 luglio. Chiusura.
» 16 novembre. Riconvocazione pel 3 dicembre.
» 15 dicembre. Proroga.
- 1895, 13 gennaio. Chiusura.
» 8 maggio. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XIX Legislatura al 10 giugno.
- 1896, 12 gennaio. Proroga.

- 1896, 12 febbraio. Riconvocazione pel 5 marzo.
» 30 luglio. Proroga.
» 18 novembre. Riconvocazione pel 30 novembre.
- 1897, 21 gennaio. Proroga.
» 2 marzo. Chiusura della sessione 1895-96-97.
» 3 marzo. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XX Legislatura pel 5 aprile.
- 1898, 10 maggio. Proroga.
» 9 giugno. Riconvocazione pel 16 giugno.
» 15 luglio. Chiusura della sessione 1897-98.
» 27 ottobre. Riconvocazione pel 16 novembre.
- 1899, 22 giugno. Proroga, fino al 28 giugno.
» 30 giugno. Chiusura.
» 28 ottobre. Riconvocazione al 14 novembre.
- 1900, 16 maggio. Proroga.
» 17 maggio. Chiusura.
» 18 maggio. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XXI Legislatura pel 16 giugno.
- * 1902, febbraio. Chiusura della 1^a sessione e riconvocazione al 26 dello stesso mese per la 2^a sessione.
- 1904, 18 ottobre. Scioglimento della Camera; convocazione dei collegi; convocazione della XXII Legislatura pel 30 novembre.

Art. 10.

La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei Deputati.

SOMMARIO.

Iniziativa delle leggi.

§ 192. Varii sistemi d'iniziativa. — § 193. Precedenti storici di questo articolo. — § 194. Iniziativa regia: preparazione dei progetti (*n*). — § 195. Loro presentazione. — § 196. Iniziativa parlamentare. — § 197. Valore comparato delle due iniziative (*n*). — § 198. Il diritto di emendamento (*n*).

Iniziativa ed emendamenti in materia finanziaria.

§ 199. Sistema inglese. — § 200. Disposizione del nostro Statuto (*n*). — § 201. Iniziativa ed emendamento nella Camera dei Deputati (*n*). — § 202. Iniziativa ed emendamento in Senato.

I bilanci e i conti dello Stato.

§ 203. Il bilancio nel regime libero. — § 204. Bilancio di previsione (*nn*); — § 205. Suoi rapporti con le leggi. — § 206. Rigetto del bilancio. — § 207. Esercizio del bilancio. — § 208. Assestamento. — § 209. Rendiconto consuntivo (*n*).

Iniziativa delle leggi.

§ **192.** — Dicesi « diritto d'iniziativa » la potestà di presentare disegni di legge affinchè siano presi in esame dalle Camere. Non è dunque soltanto la facoltà d'invocare o suggerire in genere un provvedimento legislativo, ma è il potere di proporre il testo concreto, con l'obbligo nelle Camere di sottoporlo necessariamente a disamina.

In ordine all'appartenenza del diritto d'iniziativa, tre sono i sistemi istituiti dalle varie costituzioni; ossia l'ini-

ziativa attribuita esclusivamente al Re, l'iniziativa attribuita esclusivamente alle Camere, l'iniziativa attribuita all'uno ed alle altre. Non teniamo conto di qualche raro esempio in cui essa è conferita alla sola Camera elettiva e negata al Senato, perocchè un tal metodo riduce quest'ultimo ad un ufficio troppo misero e quasi l'annulla: nè della iniziativa conferita ai cittadini in un determinato numero, giacchè un tale istituto esce troppo dal quadro del moderno sistema parlamentare monarchico per poterne discorrere con utilità in questo commento. Dei tre sistemi enunciati, l'esperienza prova che l'ultimo è il più cauto.

Niente infatti di più giusto ed opportuno che il concedere l'iniziativa al Re, cioè al Governo: come quello che trovasi nelle condizioni più favorevoli per conoscere quali provvedimenti legislativi sono richiesti dalle necessità dei servizi pubblici, e in quale ordine le varie aspirazioni vogliono essere soddisfatte. Posto a capo di tutta l'immensa gerarchia ramificata per l'intero territorio ed anche del servizio diplomatico e consolare all'estero, e perciò ricco dei più pronti mezzi d'informazione e dei più efficaci sussidi tecnici d'ogni genere, il Governo è anche il più diretto responsabile del buon andamento della cosa pubblica: onde sarebbe assai pregiudizievole il rinunciare alla sua valida cooperazione, ricusandogli la potestà d'investire le Camere dei progetti ch'esso reputi necessari. Ma d'altra parte sarebbe un errore gravissimo il riserbare l'iniziativa esclusivamente al Capo dello Stato, come aveva fatto la Carta Francese del 1814. Potere non sempre è volere; intendere la necessità di una data legge non sempre significa essere disposti a patrocinarla; e però, quando l'iniziativa fosse monopolio del Governo, il paese non avrebbe sicurezza di veder proposte tutte le leggi delle quali pur potrebbe sentire la necessità. Con un tale sistema, le Camere si troverebbero ridotte ad un mero ufficio consultivo obbligatorio, di cui non è possibile che si contentino più ai nostri giorni; e la Corona invece troverebbesi in possesso di un veto pregiudiziale sopra tutte le proposte che non le piacessero, veto di gran lunga più

maneggevole e perciò di gran lunga più adoperabile che non il rifiuto di sanzione sui progetti approvati dalle Camere. Non si nega che anche in simili condizioni le rappresentanze popolari troverebbero sempre il mezzo di premere sul Governo e forzarlo a non desiderate iniziative; ma occorrerebbero lotte d'esito incerto e lunghe perdite di tempo.

Reciprocamente, una Camera che solo avesse potestà di opporsi alle leggi reputate cattive, non possederebbe se non la metà di quanto le è necessario: affinchè abbia intera la sua parte, deve possedere anche la potestà di dar vita alle leggi ch'essa reputa buone. E per quanto si possa sostenere che in regime parlamentare o di Gabinetto la maggioranza delle Camere non ha bisogno del diritto d'iniziativa, perchè i ministri vigilano per proprio interesse ad appagarne tutti i desiderii, nè ne hanno bisogno le minoranze, perchè l'ufficio loro è la critica e non l'azione, tuttavia è nel comune interesse che non manchi alle assemblee il mezzo diretto di provvedere se i ministri si ricusano o ritardano. Nel sistema monarchico sarebbe però un errore non meno grave il restringere la iniziativa alle sole Camere, come già erasi fatto nella stessa Francia con la Costituzione del 1791, la prima della serie. Si rinunzierebbe invero ad un'utilità certa, quella di avvantaggiarsi delle singolari attitudini del Governo, e si aprirebbe l'adito a difficoltà spesso gravissime ove le Camere non sapessero interpretare a tempo i bisogni dell'Esecutivo responsabile — semplicemente per voler rendere omaggio ad un concetto di divisione dei poteri che non è punto esatto, perchè la divisione dei poteri non vuole essere meccanica, fra gli organi, ma obiettiva tra gli atti di questi ultimi (§ 57). Non si nega anche qui che l'Esecutivo troverebbe sempre il mezzo di rimediare alla propria impotenza facendo muovere in sua vece l'iniziativa dai proprii amici, membri dell'una o dell'altra Camera: ma anche qui a prezzo di perdite di tempo e d'imperfezioni nell'opera legislativa.

Conseguentemente, il miglior sistema è quello dell'iniziativa comune al Re ed alle due Camere, dal momento

che tutti e tre collettivamente costituiscono il Potere Legislativo. L'utilità di consentirla all'uno ed anche alle altre, e l'impossibilità di escluderne effettivamente l'uno o le altre, concordano nel dimostrare che Re e Camere vi debbono in pari grado concorrere.

§ 193. — Questo infatti è il sistema classico dell'Inghilterra, ove tuttavia il diritto d'iniziativa appartiene *formalmente* alle sole Camere, quantunque *sostanzialmente* sia esercitato dalla Corona assai più che dalle Camere.

Finchè la Corona ivi rimase unica fonte del potere legislativo, non si sarebbe concepito ch'essa potesse fare richiesta di nuove leggi a sè medesima. Fu quindi la Camera dei Comuni, che si assunse di rivolgere petizioni al Re per ottenerne le leggi nuove. « Vos pauvres communes — essa diceva nell'umile forma consacrata dalla consuetudine aulica — prient et supplient par Dieu et en oeuvre de charité »: e la Corona prometteva sempre, per non porre in forse un liberale voto dei sussidi (§ 66), ma poi soventi dimenticava, o esaudiva la promessa interpetrandola a suo modo. Ed allora i Comuni, cresciuti di efficienza, nel corso del xv secolo pretesero ed ottennero di formulare non più petizioni ma testi precisi di leggi, con l'obbligo alla Corona di decidere su di essi pria che i deputati si separassero: in tal guisa il diritto di petizione si perfezionava in diritto d'iniziativa, pur rimanendo un naturale ufficio delle Camere. Formalmente, adunque, solo queste lo esercitano.

Tuttavia, se si guarda alla sostanza della cosa, torna facile il riconoscere che l'iniziativa in Inghilterra è esercitata e dalle Camere e dalla Corona, e anzi con frequenza ed efficacia ben più grandi da quest'ultima che da quelle. Invero, i ministri del Re seggono necessariamente nelle Camere, delle quali in Inghilterra debbono sempre esser membri; e, in virtù del sistema di Gabinetto, sono essi i capi e i direttori della maggioranza parlamentare: cosicchè, proponendo i disegni di legge, i ministri inglesi in apparenza non fanno che adoperare la iniziativa spettante ai membri delle assemblee, mentre in realtà esercitano una

vera e propria iniziativa del Governo. E la maggioranza, seguendoli e sostenendoli della sua fiducia politica, li appoggia tanto nel portare innanzi a preferenza i progetti ch'essi patrocinano, quanto nel tener indietro i progetti d'iniziativa parlamentare che ad essi non piacciono.

Il sistema inglese fu introdotto in Francia con la costituzione del 1830; la quale però sentì il bisogno di dare al Re il diritto di iniziativa con frase esplicita, per la ragione ch'essa non dispose (come in Inghilterra) che i ministri fossero sempre e necessariamente membri delle Camere. Lo Statuto nostro imitò a sua volta la costituzione del 1830, e in proposito leggiamo le seguenti notizie nel verbale 7 febbraio 1848 del Consiglio di conferenza (§ 8):

In ordine all'articolo portante che « la proposizione delle leggi, ecc. » uno dei membri del Consiglio espone il timore che l'*iniziativa* conferita alle Camere potrebbe intralciare l'azione del Governo. Il cav. Des Ambrois e il marchese Alfieri hanno osservato che al contrario codesta iniziativa avrebbe evitato molti imbarazzi al Potere Regio, risparmiandogli il diniego esplicito di non poche proposte talvolta audaci, le quali, nel sistema indicato, sono d'ordinario presentate di preferenza nelle Camere e sono da esse stesse respinte in maniera definitiva. In seguito a siffatte considerazioni, l'articolo è stato adottato.

Indi il numero 8 del Proclama 8 febbraio (§ 9) che divenne poi, con lievi ritocchi, l'articolo 10 del testo dello Statuto. Nel quale veramente non si adopera la parola « iniziativa » e si parla invece di « proposizione delle leggi »: ma sarebbe infondato il voler distinguere fra le due espressioni. Esse si equivalgono intieramente, come appare anche dalle prime frasi del brano del verbale testè riprodotto; e se il costituente piemontese preferì la seconda, fu solo perchè in quel modo esprimevasi la costituzione francese, mentre la costituzione belga aveva già adoperato il termine « iniziativa » che ai dì nostri è quello più in uso. Del resto, anche i costituenti francesi del 1830, nell'atto che all'articolo 15 scrivevano « proposizione » — accanto agli articoli 46 e 47 della Carta del 1814 scrivevano « soppressi in conseguenza dell'*iniziativa* riconosciuta alle Camere » e così attestavano in modo autentico l'equivalenza delle due espressioni.

Noi pertanto dobbiamo distinguere l'iniziativa del Re ossia del Governo, dall'iniziativa parlamentare, cioè della Camera o del Senato.

§ 194. — Il Re esercita il diritto d'iniziativa, al pari d'ogni altro suo ufficio, per mezzo dei ministri: i quali, in forza dell'articolo 66, hanno entrata e diritto di parola nelle due Camere anche quando non ne sieno membri. Sono quindi i ministri responsabili, che preparano i disegni di legge e in nome del Re li presentano al Parlamento.

Quanto alla preparazione, i ministri sono affatto liberi di seguire il modo che stimano più adatto. Essi quindi ne incaricano qualche ufficiale pubblico da loro dipendente o qualche tecnico di loro personale fiducia, ovvero anche una Commissione apposita, oppure il Consiglio di Stato. Il testo unico del 2 giugno 1889, n. 6166, sul Consiglio di Stato, ripetendo una disposizione che si trova in tutte le precedenti leggi sullo stesso istituto, nell'articolo 10 determina, fra l'altro, che quel consesso « dà parere sopra le *proposte di legge* e sugli affari d'ogni natura pei quali sia interrogato dai ministri del Re ». Ma per quanto sia desiderabile un frequente ricorso alla sapienza del Consiglio di Stato per aver progetti i quali vengano ad innestarsi alla esistente legislazione senza pericoli di antinomie, lacune o conflitti, piuttosto raro è il caso che i ministri vi ricorrano. Secondo le più recenti statistiche, il Consiglio fu invitato ad esaminare nel 1896 ventuno progetti (ed è il massimo), tredici nel 1897, sei nel 1898, uno nel 1899, tre nel 1900. Del che per altro s'intende la cagione, quando si pensi che pei piccoli progetti d'indole tecnica è sufficiente il più delle volte l'opera di specialisti, e pei progetti d'indole politica non può sempre sorridere al ministro l'idea d'affidarli ad un consesso permanente, che può essere animato da tendenze diverse o contrarie.

In ordine alla preparazione dei disegni di legge richiamiamo pure l'articolo 1°, n. 2, del R. decreto 14 novembre 1901, n. 466, sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri. Esso assoggetta tutti i disegni di legge ed il ritiro dei progetti

già presentati alla previa deliberazione dell'intero Gabinetto, benchè non certo allo scopo di assicurarne la correttezza tecnica, ma piuttosto allo scopo di tutelare la responsabilità collettiva politica dei consiglieri della Corona di fronte alle Camere.

§ 195. — Quanto alla presentazione, siccome formalmente l'iniziativa appartiene *al Re* e questi non può operare che per l'opera dei suoi ministri, sorge la necessità che i ministri vengano autorizzati dal Re per ogni iniziativa che il Governo intenda compiere in Parlamento. L'autorizzazione è data per mezzo di decreto reale, di cui ecco la formola :

Visto l'articolo 10 dello statuto fondamentale del Regno:

Sulla proposta del Nostro Ministro Segretario di Stato per..

Abbiamo decretato e decretiamo :

Il predetto Nostro Ministro proponente è incaricato di presentare *al Parlamento* un disegno di legge per... e di sostenerne la discussione.

Che se il progetto concerne materie riflettenti la competenza di più Ministri, alle parole « il predetto Nostro Ministro » si aggiungono le altre : « di concerto col Nostro Ministro... » o « coi Nostri Ministri », ecc.

Come si vede, questo decreto è destinato ad accompagnare il testo del progetto : mentre in Francia e in Belgio l'uso è che il decreto d'autorizzazione contenga nel proprio corpo il testo del progetto di legge, in guisa che il capo dello Stato con la sua firma sembri approvarlo nei singoli articoli. Il decreto è controfirmato dal ministro o dai ministri proponenti, e non è registrato alla Corte dei Conti, nè in alcuna guisa reso pubblico : esso viene offerto in originale alla presidenza dell'assemblea contemporaneamente al progetto cui si riferisce, e rimane depositato negli archivi dell'assemblea medesima. Nessun progetto si sottrae a quest'obbligo : quindi nemmeno i disegni di legge che vengono proposti dal Governo in seguito a invito dello stesso Parlamento, o in esecuzione di altra precedente legge, o che siano ripresentati dopo la loro decadenza per effetto di chiusura di sessione. Quando però

trattasi di presentare al Senato un progetto già approvato dalla Camera, o viceversa, non è punto necessario un nuovo decreto, sia perchè l'autorizzazione è data fin dal principio per entrambi i rami del Parlamento, sia perchè l'iniziativa trovasi allora corroborata dal voto dell'assemblea che ha già fatto proprio il progetto approvandolo.

Molto fu criticato in Italia e fuori cotesto formalismo. In Inghilterra, si osservò, non esiste. Il decreto, si aggiunse, è inutile; perchè ogni qual volta un ministro parla nelle Camere, già s'intende ch'egli esercita un ufficio derivante dalla qualità sua di consigliere ed organo della Corona. Ed è anche sconveniente, si sostiene, perchè senza necessità espone il capo dello Stato all'eventuale scacco di vedere respinte o modificate o trasformate le sue proposte. Ma è facile rispondere. Se in Inghilterra quest'uso non esiste, gli è perchè ivi legalmente non esiste iniziativa regia: mentre presso di noi è solo in forza di questa che i ministri presentano progetti alle due Camere. Nè il decreto di autorizzazione espone il capo dello Stato più che non lo esponano gli altri decreti ch'egli firma di continuo, e che, per essere tutti coperti dalla responsabilità ministeriale, rimangono senza eccezione soggetti a sindacato. E quand'anche un disegno di legge sia modificato o respinto dalle Camere, non può reputarsi offesa alla Corona il leale e legale esercizio d'un diritto statutario.

Poichè i ministri esercitano l'ufficio loro in entrambe le Camere, di regola il Governo è libero d'iniziare i suoi progetti, secondo crede, nell'una o nell'altra assemblea. Il che gli dà mezzo di ripartire convenientemente il lavoro fra i due rami del Parlamento; evitando che l'uno ne sia sovraccarico in guisa da non potervi attendere con tutta la necessaria sollecitudine, e l'altro si trovi obbligato a scioperi che a lungo andare ne diminuirebbero il prestigio nell'opinione pubblica. Tuttavia noi vediamo in realtà preferita largamente la presentazione alla Camera elettiva: il che avviene, sia per le eccezioni che esamineremo al § 200, sia per la tendenza, naturale in regime di Gabinetto, di ap-

poggiarsi all'assemblea elettiva in tutto ciò che si colleghi anche da lontano alla ragione politica.

Ma un progetto non può essere presentato ad entrambe le Camere contemporaneamente: e l'articolo 55 lo dice nel modo più esplicito. I due esempî che di ciò si ebbero nei tormentati anni del 1849 e del 1860, non sono lodevoli nè possono essere ulteriormente imitati. Invero, ne potrebbero sorgere conflitti fra le due assemblee, occupantisi nello stesso tempo della stessa questione, e ad ogni modo ne rimarrebbe annullato il precipuo vantaggio del sistema bicamerale, consistente nel lasciare fra le discussioni dei due rami un certo intervallo, durante il quale l'opinione pubblica è messa in grado d'intervenire ed influire prima che le deliberazioni diventino irreparabili.

Ciascun progetto deve essere presentato all'assemblea dal ministro proponente o da un suo collega in nome di lui, ma sempre in persona e in seduta pubblica: quindi nel 5 settembre 1849 a ragione il Senato subalpino ricusò di ricevere un disegno di legge, inviato per lettera dal Ministro dell'interno. La presentazione consiste nell'annunziare all'assemblea il titolo del progetto e nel consegnarne immediatamente il testo al presidente dell'assemblea stessa, con una relazione che ne spiega e chiarisce i motivi, e insieme al decreto regio d'autorizzazione. Il presidente dà atto della presentazione, e cura che relazione e progetto siano stampati e distribuiti ai membri dell'assemblea nel più breve termine possibile. Ma ad evitare presentazioni fittizie o solleciti pentimenti, come pure è avvenuto qualche volta, da alcuni anni in qua, il regolamento della Camera ha disposto quanto segue:

Art. 50. — ...Qualora la distribuzione dei progetti del Governo non sia fatta entro cinque giorni dalla presentazione, questa dovrà rinnovarsi.

L'iniziativa, essendo una competenza del Re, l'assemblea a cui è presentato in nome del Re un qualsiasi progetto, non ha balìa di ricusarsi a riceverlo, ma *deve* metterlo in corso nelle forme che esporremo sotto l'articolo 55. Viceversa, poichè il Governo, col presentare un progetto

di legge, ha dimostrato di non reputarsi competente a disporre da solo in quella data materia, esso rimane politicamente vincolato a non provvedervi con semplici decreti fino a che il Parlamento non abbia preso le deliberazioni richiestegli.

È se i ministri non hanno veste per presentare progetti in proprio nome, è evidente ch'essi nemmeno hanno capacità di ritirare un progetto antecedentemente presentato da loro stessi o dai loro predecessori, se a ciò non li autorizzi espressamente un altro apposito decreto regio, da emanarsi anch'esso previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Il decreto di autorizzazione a ritirare è annunziato dal ministro in seduta pubblica dell'assemblea davanti alla quale trovasi in quel momento il progetto ed è subito consegnato al presidente dell'assemblea stessa, il quale ne dà atto e la fa depositare negli archivi: il progetto cade immediatamente, qualunque sia lo stadio a cui trovisi pervenuto.

È poi superfluo aggiungere che i ministri non possono ritirare se non i progetti iniziati dal Governo; mentre, per colpire giuridicamente quelli di iniziativa parlamentare essi non hanno altra risorsa che la chiusura della sessione o lo scioglimento della Camera.

Scorrettissimo sarebbe il caso d'un progetto, ritirato dal Governo per gli ostacoli opposti ad esso da un'assemblea, e ripresentato nella stessa sessione all'altra Camera per ottenere da questa un voto che poi servisse a influire sulla Camera recalcitrante. Ma d'altra parte nulla vieta, in diritto, che un deputato o un senatore riprenda per propria iniziativa un progetto che il Governo abbia ritirato rispettivamente nell'assemblea elettiva o in quella vitalizia. S'intende però, che in pratica ciò non accade agevolmente: dappoichè l'iniziativa così presa, troverebbe contro di sè l'influenza del Governo e del partito che lo appoggia, e quindi non potrebbe che naufragare contro un voto contrario — a meno che le condizioni parlamentari non sieno tali, da consigliare alla maggioranza di

cogliere quella indiretta occasione per battere il Gabinetto.

§ 196. — Passiamo ora alla iniziativa parlamentare.

Alcune costituzioni attribuiscono l'iniziativa a « ciascun membro delle Camere » cosicchè la proposta fatta da un singolo deputato o senatore, al pari di quella fatta dal Governo, pone la rispettiva assemblea nell'obbligo di dar corso al progetto. Il nostro Statuto però attribuisce l'iniziativa a « ciascuna delle due Camere » e in conseguenza il singolo deputato o senatore può bensì far proposta d'un disegno di legge all'assemblea in cui siede alla stessa guisa che potrebbe anche un estraneo mediante petizione; ma ciò non pone la Camera nel *dovere* di metterlo in corso. Affinchè tale obbligo sorga, è mestieri che l'assemblea se lo assuma liberamente, facendo proprio quel progetto, cioè « iniziandolo ». Di qui l'istituto della *presa in considerazione*, mercè cui le proposte presentate da singoli membri di una assemblea, diventano proposte d'iniziativa di quest'ultima: e per cautela suggerita dalla esperienza, l'altro anteriore istituto della *ammissione alla lettura*.

a) Per evitare che vengano alla pubblicità proposte sconvenienti o comunque offensive del sentimento pubblico, ogni progetto di legge predisposto da un deputato o da un senatore, dev'essere rimesso privatamente alla presidenza della rispettiva assemblea. Il presidente si limita a darne annunzio in seduta pubblica senza nemmeno far cenno del contenuto o del titolo, indi lo trasmette agli Uffici (di cui parleremo all'articolo 55) perchè decidano se può esserne consentita la lettura in pubblica adunanza.

Regolamento del Senato:

Art. 81. — Ogni proposta di legge fatta da un senatore in virtù dell'articolo 10 dello Statuto dovrà dal proponente essere estesa in iscritto, firmata e deposta sul banco del presidente, il quale ne darà tosto avviso al Senato senza far cenno dell'oggetto di essa, e la trasmetterà agli Uffici.

Art. 82. — Nessuna proposta di legge d'iniziativa dei senatori potrà essere letta in seduta pubblica, prima che almeno *tre* Uffici ne abbiano autorizzata la lettura.

Regolamento della Camera :

Art. 132. — Nessuna proposta di legge d'iniziativa d'uno o più deputati potrà essere letta in seduta pubblica, prima che gli Uffici non ne abbiano autorizzata la lettura.

Perchè questa autorizzazione venga accordata, sarà necessario che sia consentita da *tre* Uffici almeno.

La richiesta d'autorizzazione di *tre* Uffici deriva della pratica francese della Monarchia di Luglio; nel nostro Senato non fu introdotta che il 22 febbraio 1900 in sostituzione d'altro sistema, consistente nell'assenso dato dagli « Uffici riuniti » a maggioranza di due quinti. Ma è limite un po' troppo rigido; specialmente in Senato dove gli Uffici sono 5 soltanto, anche a prescindere che per la stessa composizione dell'assemblea vitalizia, i pericoli di intemperanze ivi sono di gran lunga minori. Tuttavia non può dirsi ne derivino inconvenienti pratici, essendo assai rari i casi di rifiuto di autorizzazione; infatti in Senato sembra non se ne siano mai avuti, mentre alla Camera dal 1848 ai dì nostri se ne ricordano poco più di una ventina.

b) Superata questa prima prova, il disegno è letto in seduta pubblica, e quindi in altra adunanza è sottoposto al voto per la presa in considerazione.

Regolamento del Senato :

Art. 82. — ... Conceduta l'autorizzazione, il presidente ne fa dare lettura pubblicamente, e quindi il Senato fissa il giorno in cui dovrà svolgersi.

Art. 83. — Letta, e sviluppata dall'autore la sua proposta in pubblica adunanza, il Senato delibera *senza discussione* se la proposta debba essere presa in considerazione o no, oppure rimandata a tempo determinato. Non potrà parlare che *un solo oratore* contro la presa in considerazione; ma il proponente ha diritto di replicare.

La votazione sulla presa in considerazione si fa per *alzata e seduta*, qualora lo squittinio segreto non sia domandato da dieci senatori.

Art. 84. — La proposta presa così in considerazione, potrà, secondo che verrà dal Senato determinato, rimandarsi all'esame degli Uffici, ovvero di una Commissione da nominarsi in uno dei modi espressi nell'articolo 33. L'*autore* della proposta, quando non faccia parte della Commissione o dell'Ufficio centrale incaricato di esaminarla e di riferirne, ha tuttavia diritto d'*assistere* alle sue sedute e di *prender parte alla discussione*, ma senza voto deliberativo.....

Regolamento della Camera:

Art. 133. — Allorchè l'autorizzazione è concessa, il Presidente ordina la lettura pubblica, e quindi la Camera fissa il giorno dello svolgimento.

Art. 134. — Nel giorno indicato il proponente svolge i motivi della proposta. Non potrà parlare che *un solo oratore* contro la presa in considerazione. Il proponente ha diritto di replicare. La Camera decide quindi sulla presa in considerazione.

Anche la presa in considerazione, per cortese abitudine, non suole mai essere negata; ma tuttavia si ricordano diversi esempi in contrario. Nella Camera elettiva è d'uso che un membro del Governo dichiari se questo vi aderisce; e dalle sue dichiarazioni tolgono consiglio, come sempre, i membri del partito ministeriale per regolarsi nel voto.

Solo con la presa in considerazione il disegno di legge è davvero *iniziato*; è dunque la presa in considerazione, preceduta dall'autorizzazione alla lettura, l'atto con cui Camera e Senato pongono in essere il *loro* diritto d'iniziativa. Conseguentemente, a tali preliminari non vanno soggetti nè i disegni di legge del Governo e nè quelli che pervengono ad un'assemblea dopo aver ricevuto l'approvazione dell'altra, perciocchè in entrambi i casi i progetti si trovano già iniziati da chi aveva qualità costituzionale per farlo.

Dopo la presa in considerazione, il progetto è stampato e distribuito a tutti i membri dell'assemblea, e incomincia quindi a percorrere i diversi stadii parlamentari come sarà detto nel commento all'articolo 55. Logicamente, da quell'attimo in poi il proponente non dovrebbe più poterlo ritirare, essendo passato nel dominio dell'assemblea iniziante; nondimeno il regolamento del Senato determina:

Art. 85. — L'autore della proposta può sempre ritirarla e così far cessare ogni discussione, finchè essa non è stata argomento di complessiva e definitiva deliberazione: ma se un altro senatore la ripiglia con l'appoggio di *quattro* colleghi, la discussione continua.

Ed anche nella Camera fu parimenti ammesso, benchè non senza riserve, il ritiro da parte del proponente. Quanto

poi ai progetti d'iniziativa parlamentare che dopo l'approvazione di una delle due assemblee si trovino innanzi all'altra, nessun ritiro è possibile.

La presa in considerazione d'un disegno presentato da uno o più membri, è la forma tipica in cui esplica la iniziativa delle Camere. Ma un progetto può anche essere proposto da una Commissione dell'una o dell'altra assemblea: e in questo caso non si richiede nè ammissione alla lettura, nè presa in considerazione. Il punto fu discusso nella seduta 6 luglio 1850 e meglio ancora nella seduta 8 marzo 1852 della Camera subalpina, e deciso in senso affermativo, quantunque un tal metodo importi innegabilmente una deviazione dalle norme procedurali ordinarie; ed esempi di leggi proposte da Commissioni d'inchiesta si ebbero anche nella Camera italiana il 1° giugno 1863 e il 2 luglio 1867.

Non può infine reputarsi divietato alle Camere d'invitare il Governo a predisporre e presentare determinati progetti di legge, libero naturalmente il Governo di regolarsi in conseguenza. Nè si può censurare che una legge faccia obbligo di futura presentazione d'altra legge sopra un dato argomento; chè sarebbe infondato il voler riconoscere in tali atti una usurpazione di competenza. Agli inizi del regime libero, nel 4 novembre 1848, il Senato subalpino rigettava un articolo di legge prescrivente al Governo di presentare un certo progetto, reputandolo incostituzionale; ma l'eccessivo scrupolo non venne mai più affacciato in seguito, mentre si veniva ammettendo la piena costituzionalità delle delegazioni legislative, che autorizzano a fare le leggi, e non soltanto a presentarne i progetti.

§ 197. — Giuridicamente l'iniziativa regia e quella parlamentare sono di pari grado e di pari efficacia. In realtà, dato il regime di Gabinetto pel quale i ministri esercitano la direzione della maggioranza parlamentare, l'iniziativa delle Camere si riduce ad un mero ufficio secondario e sussidiario, quasi a stimolo o a correttivo delle tarde o manchevoli iniziative del Governo.

Da una parte, infatti, nel misurato periodo delle sessioni, sempre scarso a smaltire tutta l'opera ideata, i ministri sono in condizioni d'ottenere che le proposte altrui vengano combattute, se così essi desiderano. A meno che l'assemblea sfugga alla direzione politica del Gabinetto, un disegno d'iniziativa parlamentare non giunge a termine se non quando il Governo vi consenta e quasi lo faccia proprio: ove sia oppugnato da quest'ultimo, difficilmente supera lo stadio della prese in considerazione; anche superandolo, difficilmente perviene allo stato di relazione, inscritta all'ordine del giorno; più difficilmente ancora, perviene ad essere discusso ed approvato. Invero, dove i ministri mietono tutto il campo delle iniziative d'interesse attuale e generale, per quelle parlamentari non resta che la povera zona dei piccoli interessi o delle impressioni subitane o delle riforme fantastiche; ond'è poco presumibile che le maggioranze si commuovano per le iniziative private come i loro autori desidererebbero, al punto da sorreggerle con animo deliberato a farle trionfare di tutti gli ostacoli. Se a ciò poi si aggiunge che il Governo cura e patrocinia le proposte proprie in entrambe le assemblee, mentre ogni Camera non ha l'ugual mezzo di accompagnare e sostenere nell'altra i progetti ch'essa stessa ha iniziati ed approvati (come diremo all'articolo 55), si comprende, perchè, della massa di leggi che ogni anno vengono alla luce, solo pochissime son dovute all'iniziativa delle Camere.

La minor forza intrinseca del Senato rende chiaro, infine, com'esso in pratica eserciti la propria iniziativa anche più parcamente e con minore risultato che non l'assemblea elettiva.

Basta ricordare in proposito le statistiche delle due più recenti sessioni. Nella sessione 1898-99 il Senato ebbe 84 progetti d'iniziativa del Governo, e nessuno d'iniziativa propria; la Camera, 193 d'iniziativa del Governo, e 45 di iniziativa propria, soli 6 dei quali riuscirono ad essere da essa approvati e mandati all'assemblea vitalizia. Nella sessione 1899-900 il Senato ebbe 77 progetti dal Governo ed uno solo dai propri membri, che non giunse all'approvazione;

la Camera 183 dal Governo e 42 dai propri membri, e tre soli di questi ultimi pervennero all'approvazione ⁽¹⁾.

§ 198. — Dal diritto d'iniziativa, combinato con quello della libera discussione di tutti i progetti « articolo per articolo » — sorge nelle Camere il *diritto di emendamento*: cioè la potestà di aggiungere, sopprimere o sostituire parole, frasi o articoli in un disegno di legge.

Infatti, l'offrire modificazioni parziali per una proposta non è che esercitare un diritto d'iniziativa incidente e secondaria. L'iniziativa in senso proprio è un'azione originaria; l'emendamento è una iniziativa che si esercita sopra altra iniziativa antecedente. Se dalla combinazione di quelle due potestà non derivasse implicito il diritto di emendamento, si sospingerebbero le Camere o al rigetto totale di buone proposte per la impossibilità di correggerne i punti manchevoli, ovvero alla formulazione di controprogetti integrali per raggiungere indirettamente lo scopo d'emendare i progetti primitivi; e le discussioni rimarrebbero quasi sterili. Cosicché dal Berriat fu potuto affermare, che in tanto

* (1) Il *Manuale ad uso dei deputati* per la XXII legislatura porta a pagina 918-921 un particolareggiato raffronto dei risultati dell'iniziativa governativa e parlamentare nelle due assemblee nelle prime XX legislature.

Diamo poi uno specchio recentissimo riflettente i disegni di legge e proposte come sopra riguardante il periodo che corre dal 1 dicembre 1904 al 4 aprile 1908.

Disegni di legge e proposte	Presentati	Approvati	Sospesa la discussione	Respinti	In istato di relazione	Nominati i relatori	Presso le Commissioni	Da esaminarsi dagli Uffici	Proposte di legge da svolgersi.	Ritirati	Decaduti	Non presi in considerazione	Da ammettersi alla lettura
D'iniziativa del Governo .	849	706	2	2	22	39	36	3	..	38	1	..	..
D'iniziativa della Camera .	217	97	..	..	8	9	19	10	17	12	42	1	2
D'iniziativa del Senato . . .	7	6	..	..	..	1	..	..	..	..	..	..	..
Proposta d'inchiesta. . . .	1	..	..	..	..	..	1	..	..	..	..	..	..
Totale . . .	1074	809	2	2	30	49	56	13	17	50	43	1	2

il diritto iniziativa è prezioso, in quanto giova più che a presentare interi progetti di dubbio esito, ad emendare i progetti presentati dal Governo o approvati dall'altra Camera. Quindi è che tutte le assemblee rivestite del diritto d'iniziativa e di libera discussione, esercitano anche il diritto di emendamento senza che gli Statuti abbiano a dichiararlo con espressi termini. L'articolo 42 della costituzione belga lo ricordò espressamente, è vero; ma avrebbe anche potuto tacerne; come ne tacque il nostro (che pure avea per modello la costituzione belga) appagandosi di scrivere nell'articolo 10 la facoltà dell'iniziativa, e nell'articolo 55 l'obbligo della discussione articolo per articolo. Viceversa, nei casi in cui gli Statuti negano ad un'assemblea quei due diritti, essi hanno cura di vietarle in egual proporzione anche il diritto di emendamento; e citiamo fra gli esempî antichi il Consiglio degli Anziani nella costituzione francese del 1795, il Corpo Legislativo nella costituzione francese del 1799, le Camere della Restaurazione (1814-1830); nel tempo nostro, la Camera Alta di Olanda.

Se però l'iniziativa nelle assemblee politiche ha dovuto essere sottoposta ai vincoli sopra descritti dell'autorizzazione alla lettura e della presa in considerazione, l'esperienza ha mostrato che ben più temibile per la bontà della opera legislativa sarebbe l'esercizio sregolato del diritto d'emendamento. Gettare un emendamento attraverso una discussione, è cosa molto più semplice e comoda, che iniziare un disegno compiuto. Quindi è purtroppo facile che nel corso del dibattito, sotto la suggestione d'una idea appena intravista o d'una osservazione altrui, balzi fuori improvviso e impulsivo l'emendamento poco studiato e poco ponderato, in disaccordo con lo spirito del progetto a cui s'innesta o con altre disposizioni di legge che in quell'istante non si tengono presenti — qualche volta offerto dagli avversari per volontà deliberata di sfigurare il progetto, e votato da fortuite coalizioni per far dispetto al Ministero — qualche altra concepito in termini ambigui pel bisogno momentaneo di non scontentare le opinioni varie e non mettere in forse l'approvazione del progetto

nel suo complesso. E mentre l'iniziativa ha tanti ostacoli da superare che può sperarsi nella sua cauta esplicazione, l'emendamento, applicandosi ad un'opera in corso, ha probabilità ben maggiori di riuscire in porto senza preparazione sufficiente e meditata critica. Indi la necessità di opportune discipline all'esercizio del diritto d'emendamento nelle Camere, per depurarlo della impetuosità che lo rende pericoloso. E si propongono o si prescrivono limiti di tempo per la presentazione, ed obblighi di raccogliere la previa adesione di più membri, e assensi preventivi di Commissioni interne, e rinvii del voto ad altra adunanza. Da taluni si giunge perfino a preconizzare l'intervento obbligatorio di un corpo estraneo quale ad esempio il Consiglio di Stato, in guisa che nessun emendamento possa essere posto in deliberazione prima che i tecnici, all'infuori d'ogni influenza o preoccupazione politica, abbiano riferito sulla sua portata e sugli eventuali suoi effetti. Resta però a vedere se la speditezza dell'opera legislativa, e la inevitabile gelosia delle assemblee politiche, permetterebbero nei paesi schiettamente parlamentari un ordinamento simile ⁽¹⁾.

Noi riportiamo le norme che vigono nelle nostre due Camere per disciplinare il diritto di emendamento: premettendo ch'esse variano, a seconda che trattasi di un progetto in discussione col metodo delle tre letture e all'ultimo stadio di esse, ovvero di progetto o proposta in corso di discussione con altro metodo.

a) Nel nostro Senato vigono le seguenti norme per gli emendamenti che si presentano in occasione della *terza lettura* di un progetto:

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

* (1) Questo sistema fu sperimentato in Francia sotto il secondo impero, e vige ancora oggi in Olanda secondo l'asserzione di qualche scrittore. Noi però dichiariamo che non abbiamo riscontrato — almeno nella *Costituzione* olandese — alcuna espressa disposizione in proposito.

Vigono invece le norme seguenti per gli emendamenti nel corso di ogni altra discussione:

Art. 77. — *Ogni Senatore* ha diritto di proporre emendamenti, aggiunte o soppressioni.

Gli emendamenti e le aggiunte devono proporsi *per iscritto*, essere firmati dai proponenti, e depositi sul banco del Presidente....

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

Ogni emendamento che sia così stato appoggiato, può venire *immediatamente* discusso e messo a partito. Può anche dal Senato *rimandarsi* allo Ufficio Centrale od alla Commissione che ebbe a riferire sulla proposta o risoluzione principale, od anche ad una nuova Commissione, prefiggendo insieme un termine entro il quale debbano presentarsi al Senato conclusioni motivate.

b) Più rigide sono le disposizioni del regolamento della Camera. Per la *terza lettura*:

Art. 65. — Gli emendamenti potranno essere presentati o dal Governo o da *quindici deputati*: però gli uni e gli altri debbono essere trasmessi al Presidente della Camera *almeno 48 ore prima* della discussione del progetto di legge. Essi sono stampati e distribuiti *ai deputati* e comunicati alla Commissione *24 ore prima* che la terza lettura principii....

E per gli emendamenti in ogni altra discussione:

Art. 90. — Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti devono di regola essere presentati *per iscritto* al Presidente della Camera *almeno 24 ore prima* della discussione degli articoli a cui si riferiscono. Il Presidente li trasmette alla *Commissione*.

La presentazione di [articoli aggiuntivi o di emendamenti, fatta *dopo dichiarata chiusa* la discussione dell'articolo a cui si riferiscono, non dà diritto a discorrere se non quando siano sottoscritti da *cinque* deputati.

Nessun articolo aggiuntivo o emendamento può essere svolto discusso o votato *nella seduta stessa in cui è presentato*, se non sia firmato da *dieci* deputati.

La discussione di un articolo aggiuntivo o emendamento proposto nella stessa seduta *sarà rinviata* all'indomani, quando il Governo o la Commissione o *dieci* deputati non fra i proponenti dell'emendamento, lo chiedano.

Art. 91. — Gli emendamenti si distribuiscono stampati *in principio della tornata*.

Un emendamento ritirato dall'autore può essere ripreso da altri.

Chi ritira un emendamento ha diritto di esporne la ragione per un tempo non eccedente i cinque minuti.

Art. 94. — *Il Presidente* ha facoltà di *negare l'accettazione e lo svolgimento* di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi, che sieno

formulati con frasi sconvenienti o che sieno relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, e può *rifutarsi di metterli in votazione*. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno di consultare la Camera, questa decide senza discussione per alzata e seduta...

Del diritto d'emendamento in rapporto alla Corona fu già discorso al § 165.

Iniziativa ed emendamento in materia finanziaria.

§ 199. — L'iniziativa, di regola, è comune al Re e alle due Camere senza distinzione di materie. Tuttavia v'ha proposte di legge che per la loro stessa natura sfuggono all'iniziativa delle assemblee per rientrare esclusivamente nella competenza del Governo, e sono queste le leggi finanziarie.

È noto che le rappresentanze popolari sorsero con l'unico ufficio di concedere alla Corona gli aiuti, i sussidi, le benevolenze, le entrate straordinarie, le quali nel diritto pubblico del medioevo si consideravano come graziose elargizioni dei contribuenti al Principe (§ 65). In quel tempo, i vari « Stati » o ceti del Regno, i vari gruppi che costituivano il Parlamento, erano interrogati separatamente l'uno dall'altro, e ciascuno votava da solo la contribuzione propria, nella misura che giudicava più opportuna. Venne poscia in Inghilterra un secondo periodo, in cui con moto parallelo si determinò il sistema legislativo bicamerale e si estesero le attribuzioni parlamentari consolidandosi la potenza del nuovo organo. Da una parte cioè si costituirono due assemblee *cooperanti*, di cui l'una eletta dai contribuenti, l'altra ereditaria ed aristocratica. Dall'altra parte, il primitivo ufficio di concedere le entrate straordinarie si allargò al voto di tutte le imposte ed al voto di tutte le spese ed al voto di tutte le leggi, ed al controllo su tutta l'azione del Governo. Per effetto di questo duplice moto, le assemblee inglesi acquistarono il diritto esclusivo d'iniziativa delle leggi in genere; ma quanto alle

leggi d'entrata e di spesa continuò sempre l'antico principio perfezionatosi nell'adagio costituzionale per cui la « Corona chiede; i Comuni concedono, i Lordi consentono » La Corona chiede, cioè in materia finanziaria l'iniziativa spetta esclusivamente all'Esecutivo responsabile, e così per proporre le spese, come per proporre i mezzi di farvi fronte. I Comuni concedono; cioè le richieste della Corona debbono essere indirizzate ai Comuni, qual diretta rappresentanza dei contribuenti; e i Comuni essendo istituiti a tutelare gli interessi del popolo che lavora e che paga, possono accordare, negare o ridurre, ma non mai accrescere le somme che il Governo domanda e reputa bastevoli. I Lordi consentono; cioè i progetti di legge finanziari non si sottraggono alla necessità comune a tutti i progetti, della separata e consecutiva approvazione delle due Camere; quindi anche essi passano ai Lordi, ma i Lordi (che non rappresentano i contribuenti) non vi prendono parte se non per approvare o respingere in blocco, senza diritto di mutare nè in più nè in meno quel che già i Comuni stabilirono. In poche parole: iniziativa finanziaria riserbata alla sola Corona — presentazione delle leggi finanziarie in primo luogo alla Camera elettiva — diritto d'emendamento alla Camera elettiva solo per diminuire o sopprimere ma non per accrescere od aggiungere — divieto assoluto del diritto di emendamento alla Camera Alta. Di qui la formola inglese per la sanzione delle leggi finanziarie: « Il Re ringrazia i suoi leali sudditi, accetta la loro benevolenza, ed approva » (§ 166) Di qui l'usanza che nel discorso d'apertura delle sessioni (§ 179) il Re d'Inghilterra annunzia i progetti di legislazione ordinaria rivolgendosi cumulativamente ai membri delle due Camere, ma annunzia quelli di finanza rivolgendosi ai soli Comuni — il che venne formalmente imitato in Italia ma senza alcun seguito, nel discorso della Corona del 25 novembre 1889; — e del pari nel discorso di chiusura della sessione (§ 182) egli ringrazia cumulativamente gli uni e gli altri per l'opera legislativa che si è menata a termine, ma per la votazione delle leggi finanziarie ringrazia solo i Comuni.

§ 200. — Lo Statuto nostro a tal proposito determina che « ogni legge d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, dev'essere presentata in primo luogo alla Camera dei deputati ». Esso dunque fa propria unicamente la seconda fra le regole del diritto pubblico inglese, da noi riferite nel precedente paragrafo.

Senza dubbio, a contrastare la convenienza di tal regola nei tempi moderni, si possono addurre due considerazioni di peso.

Oggi il concetto dell'entrata pubblica non è più quello d'un aiuto, d'un sussidio, d'una graziosa concessione dei contribuenti al Principe, ma è quello di una indispensabile prestazione pel mantenimento dei pubblici servizi e il raggiungimento dei pubblici fini.

Il sistema, sorto in un paese avente una delle due Camere a sistema ereditario, non ha le stesse ragioni di essere negli Stati ove anche il Senato è elettivo, o dove il Senato è composto bensì per nomina regia, ma sotto l'influsso di Gabinetti parlamentari e per selezione fra i medesimi elementi sociali donde emanano i membri dell'altra assemblea.

Tuttavia non crediamo che l'eccezione sia davvero, quale fu definita, un effetto che sopravvive alla causa. Il Parlamento non è solo un corpo legislativo, ma è anche e più un corpo di controllo politico sul Governo. Ora, il controllo è un giudizio, e perciò non si presta ad essere esercitato sullo stesso argomento due volte da due corpi uguali e distinti. *Non bis in idem*. L'assemblea che giunge prima a sindacare il Gabinetto, miete il campo: quella che giunge dopo, non può che tacere, perocchè se riconferma il giudizio fa cosa inutile e se lo muta si viene a porre in conflitto con l'altra. Indi la somma convenienza di assicurare le primizie del sindacato politico a quello fra le due assemblee, che è meglio costituita ed indicata per esercitarlo: e questa è certamente la Camera elettiva, qual diretta rappresentanza del corpo elettorale e dell'opinione pubblica. Ebbene: le leggi finanziarie costituiscono appunto uno dei mezzi più efficaci del sindacato politico sopra tutta intera la condotta dei pubblici servizi: se esse fossero esa-

minate in primo luogo dal Senato, la Camera elettiva ricevendole dopo troverebbe già esercitato il controllo politico e per questa parte non potrebbe che tacere o rifare da capo, in un caso annullando sè stessa e nell'altro caso annullando troppo visibilmente l'opera dell'assemblea senatoria. Invece, chiamata prima, ha il mezzo di esercitare impregiudicato e integrale quel sindacato per cui essa è organicamente più adatta, e d'imprimere indelebile nelle leggi finanziarie il suggello del proprio spirito: che se poi il Senato, giungendo appresso, troverà mietuto il campo del sindacato politico, non potrà esso dolersene, perocchè ciò sarà stato fatto da quell'assemblea che è la più propria ed indicata a tal compito. Adunque la riserva di presentare le leggi finanziarie in primo luogo alla Camera elettiva è l'affermazione e la guarentigia che a questa si appartiene il sindacato politico sui ministri: e ciò spiega la persistenza del metodo inglese in tutti gli Stati moderni, monarchie o repubbliche ^(*).

Nè va taciuta un'altra considerazione di molto peso pratico. L'assemblea che riceve in primo luogo un progetto finanziario, resta arbitra di prolungarne lo studio e ritar-

* (*) Il ch. prof. MICELI nel § 20 dell'articolo *Iniziativa* pubblicato nella « Enciclopedia giuridica » (Milano, Società Libreria Ed.), combatte questo ragionamento del nostro A. osservando: — a) Non sembra ragionevole di invocare i criteri che possono guidare il *controllo*, quando si tratta, come nel caso, della iniziativa e discussione delle *leggi*. — b) Ma ammesso pure che si possano invocare, il dilemma posto dal Racioppi non regge, perchè fuori casi estremi su cui esso si fonda, vi è tutta la categoria dei casi intermedi che esso trascura. Oltre che a confermare o a mutare il giudizio della precedente assemblea, la seconda chiamata può portare la sua attenzione sopra fatti ed aspetti che erano in parte o in tutto trascurati dall'assemblea precedente, può presentare osservazioni e vedute nuove. Quindi il ragionamento del R., se fosse vero, varrebbe ad escludere il sistema bicamerale; perchè quello che si dice del controllo, può essere anche ripetuto per le leggi tutte.

Il Miceli trae conseguenze certamente esagerate; e noi che non possiamo rispondere come certo avrebbe potuto rispondere il nostro A., sosteniamo però: a) Non è irragionevole parlare di controllo esercitantesi ad occasione di una legge, ed ai § 71 e 73 di questo commento si son già viste le ragioni. — b) Le osservazioni del Miceli varrebbero se si discutesse della competenza senatoria a *discutere* (prima o dopo) anche le leggi finanziarie e ad *emendarle* come ogni altra legge. mentre qui si discute soltanto della priorità d'iniziativa o di presentazione.

darne l'approvazione quanto più le piace, fin quasi alla vigilia del giorno in cui sarà poi necessario che il progetto si trovi divenuto legge ed entri in vigore. Indi un duplice vantaggio assicurato alla Camera elettiva da questa sua semplice priorità cronologica; tenersi più obbedienti i ministri, fino a che le indispensabili leggi finanziarie sono ancora *sub judice* — farle giungere all'altra assemblea in un'epoca tanto inoltrata dell'anno o della sessione, che una revisione similmente approfondita con esercizio del diritto d'emendamento, riesca al Senato impossibile.

Due osservazioni ci restano a fare su questa espressione statutaria. Per « leggi d'imposizione di tributi » si debbono intendere quelle soltanto che hanno a fine diretto e specifico di creare o aumentare i cespiti finanziari: non vi si comprendono dunque le proposte le quali abbiano per effetto meramente incidentale d'accrescere le entrate pubbliche, per esempio col sancire multe od ammende. Viceversa nelle « leggi d'approvazione dei bilanci » si vogliono comprendere anche le leggi di spesa, non però quelle che abbiano per effetto d'accrescere indirettamente le spese pubbliche, ad esempio con l'istituzione o il riordinamento d'un pubblico servizio: senza di che, tornerebbe assai difficile di trovare una legge la quale si potesse presentare in primo luogo all'assemblea vitalizia.

§ 201. — Ma chi ben guarda riconosce che in questa frase dell'articolo 10 lo Statuto intese accogliere anche il primo dei principii inglesi, cioè la riserva della iniziativa finanziaria al solo Governo, con esclusione così dell'una come dell'altra Camera. Esso infatti determina che le leggi di finanza debbono essere « presentate » in primo luogo all'assemblea elettiva. ora, l'atto della « presentazione » lascia ragionevolmente pensare ad una iniziativa estranea, a meno che non si voglia sostenere che lo Statuto intese scrivere « ogni legge d'imposizione ecc., *quando non sia iniziata dalla Camera ma dal Governo*, sarà presentata prima alla Camera dei Deputati ». E vi ha due osservazioni, le quali confermano questo modo di vedere. L'una è che lo

articolo 15 della costituzione francese del 1830 da cui fu imitato il nostro articolo 10, stabiliva che le leggi finanziarie dovevano essere « votate » in primo luogo dalla Camera dei Deputati: ora, l'obbligo di *votarle* prima nella assemblea elettiva non autorizza certamente ad escludere che possano essere *iniziate* così dal Governo come dalla Camera, sebbene escluda in modo non dubbio che possano essere *iniziate* o *presentate prima* in Senato; mentre l'aver sostituito l'obbligo della *presentazione* a quello della *votazione* previa, fa pensare in modo più perspicuo ad una implicita riserva dell'iniziativa finanziaria al Governo. La altra osservazione è desunta dall'articolo 30 dello Statuto nostro, dove leggesi che « nessun tributo può essere imposto o riscosso se non consentito dalle Camere e sanzionato dal Re ». Qui il *consentito* oltrechè richiama senza dubbio il concetto imperante in Inghilterra, accenna evidentemente ad una richiesta *del Governo*, affinchè le Camere abbiano il mezzo di consentirvi.

Del resto, nessun dubbio è possibile quanto ai bilanci ed ai conti dello Stato, i quali non possono essere preparati e proposti se non dai ministri; e noi vedremo fra breve, che la legge di contabilità ne tratta come di leggi d'iniziativa esclusiva del Governo. Ed anche le leggi d'imposta — sia che istituiscano tributi nuovi, sia che aumentino gli esistenti — sogliono essere in pratica abbandonate all'iniziativa del Governo responsabile (benchè non manchino esempi in contrario); per il naturale interesse che determina le assemblee politiche a rifuggire dalle proposte non aggradevoli al corpo elettorale. Dicasi lo stesso dei trattati, e in genere di tutte le materie di competenza dell'Esecutivo, dove è evidente che l'iniziativa delle leggi di approvazione, autorizzazione, convalidazione e ratifica rimangono, in pratica, di esclusiva iniziativa del Governo. Per le leggi d'approvazione di contratti, la nostra Camera ha riconosciuto spontaneamente la propria incompetenza, essendosi stabilito nelle sedute 7 luglio 1862 ed 11 giugno 1870, non potere essa prenderne l'iniziativa nè su petizione privata nè su proposta di un proprio membro: onde

resta isolato l'esempio della convenzione per le ferrovie meridionali, presentata da un semplice deputato nel 31 luglio 1862 ed approvata nel mese seguente.

La vera difficoltà sorge a proposito delle iniziative di *spese nuove*, e più ancora degli *emendamenti* per accrescere le proposte di spesa del Governo. Irresistibile è la spinta cui obbediscono le assemblee politiche verso tutto ciò che giova ad acquistare popolarità ed a propiziarsi gli elettori; e l'esperienza dimostra che quanto esse sono restie a concedere nuovi balzelli, altrettanto sono corrive a richiedere aumenti di spese. Raro è che i bilanci escano dalle discussioni parlamentari senza l'accompagnamento di raccomandazioni rivolte a gonfiare nei futuri esercizi la colonna delle spese: rarissimo che certe leggi di spese, ad esempio quelle per costruzioni d'opere pubbliche, ne escano senza avere accresciuta d'ingenti cifre la somma originaria. La gratitudine per l'elezione passata o il timore per quella prossima, e l'interesse di far pagare all'erario pubblico il costo delle campagne elettorali, agiscono quali molle irresistibili sui deputati, e li spingono a chiedere sempre nuovi vantaggi al proprio collegio. Si è fatto il conto che nel 1898 la Camera Francese, essendo imminenti le elezioni generali, aumentò i bilanci di ben 28 milioni in seguito alle iniziative dei parlamentari, e l'aumento sarebbe salito all'enorme cifra di 80 milioni, se si fossero ammesse tutte le proposte⁽¹⁾. Sembra ormai capovolto il concetto in nome del quale nacquerò i parlamenti; chè un tempo erano essi i virili difensori dei contribuenti contro i Governi perennemente famelici, mentre oggi sono essi che più chiedono, e sono i Governi che s'incaricano di resistere per non sottostare poi all'ingrato compito d'escogitare a pareggio i nuovi cespiti d'introiti. E però, se si desidera in genere una maggior disciplina al diritto d'emendamento nelle materie di legislazione ordinaria, a più forti motivi s'invocono discipline per l'iniziativa e l'emendamento in ma-

(1) LUZZATTI, *Decadenza e risorgimento dei reggimenti Parlamentari*. Nella « Nuova Antologia » del 16 gennaio 1899.

teria di spese. Sarebbe in questa parte un ottimo provvedimento l'attenersi al diritto anglosassone, che sconosce affatto l'iniziativa finanziaria della Camera e nega ad essa l'emendamento per aumentare od aggiungere: ma i tentativi fatti presso di noi andarono sempre a vuoto fin oggi, e la nostra pratica indubbia è che la Camera dei deputati esercita anche in materia finanziaria l'iniziativa che l'articolo 10 intende negarle, assieme al diritto d'emendamento che l'articolo 55 combinato con l'articolo 10 le consente senza limiti in tutte le materie ⁽¹⁾.

* (1) Circa quest'importante argomento ci piace aggiungere queste altre osservazioni:

L'art. 51 *bis* Reg. della Camera francese, vieta che sotto forma di emendamento ai bilanci possano presentarsi proposte le quali aumentino gli stipendi e i compensi del personale.

Da noi, nè nello Statuto, nè nei regolamenti delle Camere, nè in altre leggi, esiste questa proibizione.

Però a questo proposito il Discorso della Corona nel novembre 1887 conteneva queste parole: « E perchè il buon regime della finanza rimanga sempre inalterato, il mio Governo richiederà, sicuro del vostro assentimento, che sia lasciata esclusivamente ad esso, come usano altri Stati, maestri nelle pratiche costituzionali, l'iniziativa di proposta di nuove spese ».

Il che trovò ostilità nella Camera, come minaccia di misura ledente le prerogative parlamentari, ed il Presidente del Consiglio, on. Depretis, sentì opportuno di spiegare meglio il concetto accennato nel discorso della Corona, nel senso che, in esso discorso, era espresso solo un desiderio ed un'impressione intorno ad una convenienza parlamentare.

E che questa limitazione all'iniziativa parlamentare abbia sempre poco piaciuto, alla Camera elettiva specialmente, se ne ha la prova oltre che in proposte di aumenti di stipendio, o d'altro, approvati, altresì nelle parole rivolte dallo stesso presidente della Camera nella tornata del 27 giugno 1902 al ministro delle Poste on. Galimberti, il quale simile iniziativa mostrava di voler disciplinata e corretta: « On. Ministro — osservava il Presidente — io credo che lo Statuto non ponga alcun limite ai poteri che spettano alla iniziativa parlamentare. Vi possono essere ragioni di convenienza anche altissime; si possono addurre più e più di queste ragioni per sostenere la sua tesi, ma lo Statuto non determina alcun limite all'iniziativa parlamentare. (*Approvazioni, applausi*).

Con questo io intendo soltanto di riservare impregiudicato tutto il diritto che spetta alla Camera. (*Approvazioni, applausi*) ».

§ 202. — La questione si riproduce più grave in ordine al nostro Senato, dappoichè quegli stessi che respingono i rigidi principii inglesi quando trattasi della Camera elettiva, se ne fanno poi severi sostenitori quando trattasi dell'assemblea vitalizia. E non solo negano l'iniziativa finanziaria al solo Senato, ma pretendono che al pari della Camera dei Lordi esso non debba avere in questo campo alcun diritto d'emendamento; o per lo meno, applicando al Senato nostro i principii che reggono la Camera dei Comuni d'Inghilterra, gli concedono il solo emendamento inteso a diminuire le cifre singole, non già ad elevarle, o ad aggiungerne, o a ristabilire nei disegni di legge quelle proposte finanziarie che il Governo abbia presentate alla Camera elettiva e la Camera abbia respinte.

Quanto all'iniziativa si può osservare che l'articolo 10 dello Statuto intendeva negarla così all'una come all'altra assemblea; e quindi è logico che il Senato ne rimanga escluso, benchè non appaia senza pericoli che la Camera se ne sia impadronita per sua parte.

Ma quanto all'emendamento la cosa è assai diversa. Invero, il nostro Statuto non distingue punto fra le due assemblee, nè all'articolo 3, nè all'articolo 30, nè all'articolo 55: e in questo medesimo articolo 10, che pure avrebbe offerto il luogo a qualche disposizione di cotesto genere, null'altro si dice, se non che le leggi finanziarie debbono essere *presentate prima* alla Camera dei Deputati. Se dunque l'antichissima consuetudine inglese ha stabilito restrizioni ai diritti della Camera dei Lordi rispettino gl'Inglesi la loro consuetudine: noi, abbiamo la nostra legge scritta.

E che lo Statuto non abbia distinto, ci sembra un bene da conservare, e non un male da correggere invocando interpretazioni arbitrarie. Se il sistema bicamerale è utile e conveniente, non si vede perchè dovremmo rinunziarvi o quasi per le leggi finanziarie. Se i *tackings* (§ 165) costituiscono un riprovato abuso della Camera elettiva contro i suoi collaboratori sprovvisti del diritto di emendamento, non si vede perchè, dopo averli eliminati di fronte alla

Corona in grazia del sistema di Gabinetto, si debbano far risorgere contro il Senato a tutto danno dell'opera legislativa. Dinanzi ai lamenti non infondati contro gli eccessi del diritto di emendamento finanziario nella Camera elettiva, e quando a ciò s'invocano opportune remore, perchè dovremmo noi far gettito dei correttivi che vi può legalmente opporre un'assemblea libera dalle preoccupazioni e pressioni elettorali? Dopo tutto, il Senato col votare modificazioni alle leggi finanziarie, non impone certo il proprio modo di vedere, ma si limita, come sempre, a mettere innanzi quel che gli appare più utile: e conscio com'esso è della sua minor forza intrinseca di fronte all'altra assemblea, non lo farà che nei casi più gravi. Se le sue proposte convincono la Camera, si sarebbe assai perduto col non permetterle; se poi non sono tali da smuoverla, non sarà mai l'opinione del Senato, ma la meditata volontà della Camera, che finirà col prevalere ed imporsi.

L'opinione che noi combattiamo trova il suo punto di appoggio nel credere troppo misera cosa il semplice diritto di priorità cronologica in favore della Camera elettiva: ma il vero è ch'esso vale ad assicurare a quest'ultima una preponderanza così piena e certa, che null'altro lascia a desiderare: e noi lo vedemmo nel § 200. Tipico è l'esempio dei bilanci. La Camera elettiva ricevendoli per la prima in novembre (come or ora si dirà) può tenerli presso di sé fino a tutto maggio ed anche più tardi; cosichè il Senato, non ignorando ch'essi debbono trovarsi approvati pel dì 1° luglio, non ha più che pochissimi giorni per discuterli, e quindi si trova nella necessità materiale di non introdurvi emendamenti per non affrontare a cuor leggiero la responsabilità del ritorno dei progetti alla Camera, e della mancata approvazione loro pel giorno in cui s'apre il nuovo esercizio. Le leggi d'imposta, è vero, non portano in sé stesse l'obbligo imprescindibile di entrare in vigore a data fissa: pure è evidente ch'esse non si propongono se non sotto la spinta di urgenti necessità, in coordinazione immediata con le leggi di spesa e coi bilanci: e quindi il semplice fatto che la Camera può rimetterle al Senato nel-

l'imminenza del periodo feriale o del tempo in cui debbono andare in vigore, basta anche qui ad assicurare all'assemblea elettiva un ampio e sovente esclusivo controllo sulla sorte delle leggi medesime. Ecco l'importanza vera del diritto di priorità cronologica: importanza pratica e non giuridica, ma tale da rendere superflua ogni maggiore restrizione ai diritti dell'assemblea senatoria.

Si potrebbe forse credere che, ad onta del silenzio della legge scritta, la consuetudine nostra possa avere limitato al pari che in Inghilterra i diritti del Senato. Ma sarebbe opinione inesatta: non dovendosi confondere il raro esercizio d'un diritto che per sua essenza non può essere quotidiano, colla perdita o la rinunzia del diritto medesimo. Il nostro articolo 10 è una precisa imitazione dell'articolo 15 della costituzione francese del 1830: ora, durante l'intero corso della Monarchia di Luglio non fu mai contestato alla Camera Alta il diritto d'emendamento nelle leggi finanziarie, ed essa ne fece ampio esercizio senza mai sollevare nè le recriminazioni dell'assemblea elettiva, nè i clamori del pubblico ⁽¹⁾. Similmente l'articolo 27 della costituzione belga, pur essa modello al nostro Statuto, è interpretato nel senso di semplice priorità cronologica per la Camera, non di proibizione di emendamenti in Senato, perocchè dove il legislatore non distingue non può l'interprete distinguere ⁽²⁾. La stessa pratica nostra di oltre mezzo secolo, si è svolta nel senso che non esistono limiti giuridici al diritto d'emendamento in Senato, bensì e solo limiti di prudenza e di convenienza politica, e nei casi di conflitto, definitivo trionfo della Camera popolare.

Due volte i bilanci, in seduta 2 luglio 1851 e 24 giugno 1893, furono votati dal Senato con modificazioni, che resero necessario il loro ritorno all'altra assemblea: e ventun leggi finanziarie nel corso del cinquantennio 1848-1897, esso modificò: le quali cifre attestano, a un tempo, che il Senato nostro si è sempre ritenuto in diritto d'emendare

(1) MICHON, *L'initiative parlementaire*. Paris, 1898, pag. 110.

(2) THONISSEN, *La constitution belge annotée*. Bruxelles, 1879, pag. 158.

coteste leggi, e che del suo diritto fece un uso discretissimo. Sono memorabili a tal proposito due discussioni, di cui l'una avvenuta nel Parlamento subalpino, e l'altra in quello italiano.

Nel 1851 la Camera aveva approvato un progetto di legge per una tassa annua sulle manomorte, escludendo dal tributo i beni degli asili infantili. Il Senato emendò il progetto includendovi questi ultimi. Tornato il progetto alla Camera, sorse ampia discussione sui diritti dell'assemblea vitalizia; ma in complesso quasi nessuno negò a questa il diritto di emendamento, e la controversia fu ristretta piuttosto alla estensione da consentire nell'esercizio di tale diritto. Il Governo, per troncane la controversia, ritirò il disegno di legge, e pochi giorni dopo lo ripresentò alla Camera includendovi gli asili infantili, ed entrambe le assemblee allora approvarono senz'altri incidenti. Restò quindi assodato, che in presenza di emendamenti introdotti dal Senato nelle leggi finanziarie, la Camera obbedisce ad un sano spirito di transazione e d'armonia fra i poteri, se imprende a considerarli per quel ch'essi valgono intrinsecamente e senza disconoscere in astratto le potestà dell'altra assemblea.

Più grave e più ricca d'insegnamenti fu la controversia del 1879. Aveva la Camera nel 7 luglio 1878 approvato un progetto per l'abolizione della tassa sui cereali inferiori e per la riduzione di quella sulla macinazione del grano. Il Senato, occupandosene a sua volta nel 1879, approvò l'abolizione della gabella sui cereali inferiori ma ristabilì integralmente la tassa sul macinato, malgrado le proteste del presidente dei ministri, on. Depretis, che sosteneva l'incompetenza assoluta dell'assemblea vitalizia a votare emendamenti di quel genere. Il progetto quindi ritornò alla Camera, ed ivi il dibattito arse vivacissimo: però, contro l'opinione dello stesso Gabinetto che esortava a tener fermo ponendo perfino la questione di fiducia, si concluse con l'approvare il progetto quale era stato modificato dal Senato, e con l'iniziare contemporaneamente un altro progetto a parte per l'abolizione della tassa sul macinato che il Se-

nato non aveva ammessa. Venne adunque in Senato questo secondo progetto, e come era da attendersi vi trovò nuove opposizioni, le quali condussero a sospendere ogni immediata deliberazione in proposito. Il Governo, a dirimere il conflitto, sciolse la Camera: e avendo il paese rimandato in Parlamento una maggioranza favorevole all'abolizione di quella dura gabella, un nuovo progetto in tal senso era iniziato dal Governo ed approvato dalla Camera. Il Senato allora, dichiarando di avere assolto il proprio compito per mezzo delle precedenti opposizioni, riconobbe che di fronte alla deliberata volontà del paese l'ora dei salutari avvertimenti era trascorsa, ed approvò senz'altro il progetto. Così rimanevano confermati i diritti dell'assemblea senatoria, fino a che la Camera, in rappresentanza diretta del corpo sovrano, non mostri che diverso è il volere di quest'ultimo.

I bilanci e i conti dello Stato.

§ 203. — L'articolo che ora esaminiamo è l'unico del nostro Statuto il quale ricordi i bilanci e i conti dello Stato. Qui dunque trova luogo un sobrio studio su di essi⁽¹⁾.

Dicesi « bilancio » — con parola adoperata in Italia da almeno quattro secoli e mezzo — un piano delle entrate e delle spese, dei diritti e degli obblighi finanziari, che si prevedono per un dato periodo o esercizio. Nessuna azienda bene ordinata può farne senza: molto meno poi la vasta e complessa azienda dello Stato, quale che ne sia la forma

(1) GNEIST, *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, con prefazione di R. BONGHI, Firenze, Le Monnier, 1869. — ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, Iovene, 1800. — MAJORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*, Roma, Löscher, 1886. — PIERANTONI, *La legge del bilancio nel Governo rappresentativo*, Roma, Tip. Folchetto, 1893. — MASÈ-DARI, *Sul bilancio dello Stato*, Torino, Bocca, 1899. — DE CUPIS, *Commento alla legge di contabilità generale*, Torino, Unione tip. edit., 1899. — GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, nel « Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano », vol. IX.

politica. V'ha infatti disposizioni che stabiliscono i varî servizî e fini pubblici, e conseguentemente rendono necessarie le relative spese, e v'ha in corrispettivo altre disposizioni che stabiliscono imposte, appunto per assicurare le entrate necessarie a coprire le spese statuali; riproducendosi costantemente ma non mai identicamente le spese e le entrate, il Governo deve dunque prefiggersi un periodico piano finanziario, a guida e regola della sua stessa azione amministrativa e politica.

Ma questo piano è cosa delicatissima: perciocchè dai criterî più o meno liberali coi quali sono preventivate le varie spese, dipende il carattere, la direzione, l'estensione, l'intensità, lo sviluppo e l'efficacia dell'azione pubblica in ciascun ramo di servizio; e dalla maggiore o minore liberalità con cui si può attingere alle fonti del reddito, dipende il grado dei carichi sulle private proprietà e i sudati guadagni dei cittadini. Chi può a sua posta designare quali servizi il Governo adempirà e in quali limiti, è per ciò stesso l'arbitro della intera azione statale; perciocchè non vi è azione pubblica la quale non richieda mezzi finanziari per potersi svolgere, e dalla misura di cotesti mezzi essa rimane condizionata necessariamente nel suo sviluppo. Chi tiene i cordoni della borsa (dicono gl'Inglesi) tiene per ciò stesso le redini dello Stato.

Indi il principio fondamentale del sistema rappresentativo, per cui l'Esecutivo non deve essere libero nel determinare a se stesso il periodico piano finanziario per la gestione della cosa pubblica, ma deve invece stabilirlo con l'approvazione del Parlamento. Il bilancio deve essere approvato per legge; e solo in base alla legge, e solo nei limiti degli stanziamenti da questa segnati, l'Esecutivo in regime libero deve poter attendere allo svolgimento dei suoi còmpiti. In tal guisa il Parlamento non solo si assicura il mezzo fra tutti efficacissimo per controllare i ministri regolando i modi e i termini della loro azione, ma si assicura altresì il mezzo giuridico di venir convocato a brevi e certi periodi: perciocchè la legge approvativa del bilancio non ha durata indefinita come le altre, ma dura quanto l'esercizio

a cui il bilancio si riferisce e quindi vuol essere necessariamente rinnovata ad ogni periodo finanziario.

Così nel regime costituzionale rappresentativo il bilancio assume realmente ad essere, qual fu definito in Inghilterra, lo strumento e il baluardo della libertà politica.

§ 204. — Da ciò segue, che più l'esercizio è breve, più prossimi sono i periodi in cui l'Esecutivo è nell'obbligo giuridico di convocare il Parlamento.

a) Per solito l'esercizio è annuo; così essendo nell'ordine stesso della natura, la quale riconduce ogni anno, con le sue produzioni, la materia delle spese pubbliche al pari di quella dell'economia privata da cui lo Stato attinge i suoi redditi. Non mancano per altro antichi esempi di Stati a bilanci semestrali, non imitabili per la sorverchia e non necessaria complicazione; e non mancano d'altra parte esempi antichi e nuovi di Stati a bilancio biennale, triennale ed anche a termine più lungo, a loro volta anche meno imitabili per la considerazione che più l'esercizio è prolungato e meno esatte possono essere le previsioni, e più lontane l'una dall'altra diventano le convocazioni del Parlamento. L'esercizio in Italia dura un anno, com'era già negli usi del Piemonte precostituzionale (§ 178), e come ora prescrive nel suo articolo 23 la legge sulla contabilità generale dello Stato, testo unico del 17 febbraio 1884, n. 2016. Ma l'anno finanziario, che fino al 1884 coincideva con l'anno solare, presentemente va dal 1° luglio al successivo 30 giugno, per dare agio al Parlamento (che si raduna nei mesi invernali) di discutere i bilanci con tutta l'ampiezza necessaria.

b) È il Ministro del tesoro, quegli che ogni anno prepara il bilancio, d'accordo coi suoi colleghi, prendendo a base le cifre dell'esercizio in corso e accrescendole o diminuendole o sopprimendole o aggiungendovene altre, come le previsioni consigliano. È però a notare, che ai sensi dell'articolo 34 della legge di contabilità generale (ultimo capoverso).

Le spese *straordinarie* derivanti da causa *nuova*, le quali eccedano la somma di *Live* 30,000, debbono essere approvate con *legge speciale* perchè possano essere, tutte o in parte, comprese nei bilanci.

Il bilancio è diviso in tanti « stati di previsione della spesa » quanti sono i Ministeri, cioè 11; e comprende inoltre lo « stato di previsione delle entrate ». Ed affinchè il piano finanziario corrisponda realmente al suo scopo di mettere in piena luce l'azione futura del Governo, e il controllo del Parlamento si possa esercitare con piena efficacia sui particolari, ciascuno stato di previsione non consta già di una cifra unica, conglobante milioni e servizi, ma è distinta in numerosi « capitoli » ognuno dei quali riflette una ben definita parte di ciascun servizio o ramo d'amministrazione pubblica.

I capitoli prendono un numero progressivo per ogni stato di previsione: e da qualche anno sogliono essere circa 150 per l'entrata, e circa 1600 per la spesa di tutti gli undici Ministeri in complesso, con un minimo di circa 30 nel Ministero di grazia e giustizia ed un massimo di circa 600 in quello dei lavori pubblici. Ogni stato di previsione è preceduto da relazione e accompagnato dai necessari documenti illustrativi, e costituisce l'allegato di un apposito disegno di legge inteso ad approvarlo (art. 28 della legge su citata).

c) Lo stesso Ministro del tesoro presenta-gli stati di previsione al Parlamento, di concerto col Ministro del ramo rispettivo. La presentazione, come è prescritto da questo articolo 10 dello Statuto, si fa in primo luogo alla Camera dei deputati. E per gli articoli 27 e 33 della ripetuta legge, deve essere fatta entro il mese di novembre di ogni anno; che se in quel tempo le Camere non sono riunite, se ne fa invio ai singoli membri di esse, e se poi la Camera dei deputati si trova disciolta (e perciò trovasi anche chiuso il Senato), il bilancio è stampato in sunto nella *Gazzetta Ufficiale* — in entrambi i casi eseguendone la presentazione non appena il Parlamento si riapra.

Entro il mese di dicembre, poi, il Ministro del tesoro fa alla Camera (non anche al Senato) l'*esposizione finanziaria*, ampia relazione verbale che riassume le proposte

finanziarie, ne analizza gli effetti sperati, e dai risultati degli esercizi precedenti attinge luce per le previsioni e la condotta avvenire⁽¹⁾.

Ed occorrendo nuove proposte mentre i bilanci si trovano in corso d'esame davanti al Parlamento, è sempre il Ministro del tesoro che le presenta d'accordo coi colleghi interessati, in fogli o fascicoli che si chiamano « note di variazione ».

d) Per l'esame dei bilanci, le nostre due Camere hanno un ordinamento particolare: cioè un'apposita Giunta, eletta di sessione in sessione, che nella Camera dei deputati chiamasi Commissione generale del bilancio, e Commissione di finanza nella Camera senatoria. Noi ne tratteremo sotto l'articolo 55; ma è bene il dichiarare sin da questo momento, il perchè di siffatto metodo speciale. Le leggi di bilancio essendo temporanee, debbono necessariamente pervenire all'approvazione prima che cessi la validità delle leggi di bilancio in corso, e cioè prima che si apra il nuovo esercizio cui quelle si riferiscono. Invece ogni altra legge, per quanto desiderata o necessaria, non risente uguali necessità: dappoichè sino alla entrata in vigore della legge nuova, continua pur sempre a imperare (buono o cattivo) un altro ordine giuridico. Indi il supremo bisogno d'affidarsi a un metodo più rapido e certo per l'esame e l'approvazione delle leggi di bilancio⁽²⁾.

* (1) Si sa come questa *esposizione* sia sempre da noi un deplorabile soliloquio del ministro del tesoro.

Al contrario di quello che avviene nella Camera dei Comuni dove la suddetta relazione è — con grande vantaggio del pubblico interesse ed economia di tempo — subito materia d'ampia discussione, nella quale hanno campo di mettersi tosto in evidenza le forze della maggioranza e della opposizione, ed il valore degli uomini più competenti. Da noi le critiche vengono solo tardi, per iscritto, e non sempre — purtroppo — ad opera di coloro che vi pongono sotto la loro firma. Tutti sanno come spesso sono anzi compilate nei Ministeri, di cui dovrebbero essere invece il controllo.

* (2) A tale intento mira anche l'articolo 73 del vigente regolamento della Camera:

« La Giunta generale del bilancio deve presentare le relazioni sui bilanci preventivi entro il mese di marzo.

« Quando la Giunta non abbia riferito entro quel termine, la discussione si aprirà sul disegno di legge presentato dal Governo, e la discussione sarà sostenuta dal presidente della Sottogiunta competente ».

Dopo lo studio e la relazione della Giunta, ogni stato di previsione è discusso dalla Camera in adunanza pubblica: facendosi dapprima una discussione generale, poscia una discussione particolare seguita dal voto sopra ogni singolo capitolo. Da ultimo si vota il complesso del disegno di legge d'approvazione con lo stato di previsione che ne forma parte integrante, e si trasmette all'assemblea senatoria.

Non vi è ordine prestabilito in quanto a coteste discussioni, procedendovisi a misura che le relazioni son pronte. Però il bilancio dell'entrata si vota per ultimo, e ai sensi dell'articolo 28 della legge di contabilità insieme ad esso votasi anche un « Riepilogo » dal quale emergono i risultati complessivi dei bilanci della spesa in confronto all'entrata.

Anche in Senato si fa luogo parimenti all'esame e relazione della Giunta, alla discussione generale e a quella per capitoli, al voto finale sul complesso di ciascun disegno di legge con lo stato di previsione allegatovi.

Ogni progetto, approvato che sia dalle due Camere, passa infine alla sanzione regia.

La formola della legge d'approvazione dei singoli stati della spesa, è la seguente:

Il Governo del Re è *autorizzato* a far pagare le spese ordinarie e straordinarie del Ministero per l'esercizio finanziario dal 1° luglio ... al 30 giugno ... in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Quella per lo stato di previsione dell'entrata è la seguente:

Art. 1. Il Governo del Re è *autorizzato* ad accertare ed a riscuotere, *secondo le leggi in vigore*, le imposte e le tasse d'ogni specie, a provvedere allo smaltimento dei generi di privativa *secondo le tariffe vigenti*, e a far entrare nelle casse dello Stato le somme e i proventi che gli sono dovuti per l'esercizio finanziario dal 1° luglio ... al 30 giugno ... giusta lo stato di previsione per l'entrata, annesso alla presente legge.

È altresì *autorizzato* a rendere esecutivi i ruoli delle imposte dirette pel suddetto esercizio.

Ecco infine un esempio di riepilogo: e prendiamo quello della legge 7 luglio 1901, n. 296:

Art. 5. — È approvato l'unito riepilogo, da cui risulta l'insieme dell'entrata e della spesa prevista per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1901 al 30 giugno 1902, cioè:

Entrata e spesa effettiva.

Entrata	L.	1,674,801,706:78
Spesa.	»	1,621,590,601:78
		<hr/>
Avanzo effettivo	L.	53,211,104:88

Costruzione di strade ferrate.

Entrata.	L.	232,536:86
Spesa.	»	17,766,464: »
		<hr/>
Ecceденza passiva	L.	17,533,927:14

Movimento di capitali.

Entrata	L.	73,940,290:73
Spesa.	»	88,652,739:14
		<hr/>
Ecceденza passiva	L.	14,712,448:81

Partite di giro.

Entrata	L.	62,949,974:28
Spesa.	»	62,949,974:28
		<hr/>

Riassunto generale.

Entrata	L.	1,811,924,508:53
Spesa.	»	1,790,959,779:20
		<hr/>
Differenza attiva	L.	20,964,729:33

Subito dopo l'approvazione del proprio stato di previsione, ciascun ministro con suo decreto ripartisce i capitoli in « articoli » ossia in cifre più piccole, corrispondenti a minori frazioni di ciascun ramo del pubblico servizio (articolo 36 della ripetuta legge).

e) È poichè a compiere queste varie operazioni il Parlamento ha più di sette mesi di tempo (dal novembre al giugno), è lecito attendersi che i varii stati di previsione giungano sempre ad essere approvati e promulgati, come è necessario, prima che incominci l'esercizio a cui si riferiscono. Se però un ritardo per causa di scioglimento o di chiusura o di proroga o d'aggiornamento, o per altre cause di qualsiasi genere faccia sorgere il dubbio che gli stati di previsione non potranno essere approvati da entrambe le Camere, tutti o in parte, per l'epoca prefissa, il Parlamento vi rimedia col votare entro il termine utile una legge di « esercizio provvisorio ».

Esso, cioè, per mezzo di una legge temporanea autorizza il Governo, per uno o più mesi, alle entrate e alle spese pubbliche sulla base del progetto di bilancio che si trova allora in corso d'esame, o talvolta anche sulla base del bilancio che allora è in corso d'esercizio e sta per scadere al prossimo 30 giugno; e così, da una parte è resa legalmente possibile la continuazione dei pubblici servizi anche dopo il 30 giugno, e dall'altra è prolungato il tempo per condurre a compimento la discussione dei bilanci. La legge d'esercizio provvisorio può intervenire o per tutti i bilanci, o solo per quelli non ancora votati dalle due Camere; e può portare un termine fisso di validità, ovvero subordinarsi alla successiva promulgazione delle varie leggi che approveranno i bilanci in corso d'esame. Ma quand'anche porti un termine definito, cessa naturalmente di aver vigore anche prima, a misura che i bilanci in ritardo riescono ad essere via via approvati; nè occorre il dire, che una proroga dell'esercizio provvisorio non può essere ordinata se non per altra legge. Suggestivo è piuttosto il notare che delle 51 annate finanziarie dal principio del 1849 alla fine del 1900 l'esercizio provvisorio fu votato ben 31 volte, e soventi rinnovato a termini più o meno lunghi.

§ 205. — Tutto ciò premesso, fermiamoci ad esaminare per poco l'intimo carattere di questo fondamentale

istituto di diritto pubblico; e distinguiamo all'uopo il bilancio o stato di previsione, dalla legge che interviene ad approvarlo.

Il bilancio è un atto dell'Esecutivo. Semplice piano direttivo per la buona condotta dell'amministrazione statale, esso ha puramente lo scopo di regolare dal punto di vista finanziario l'*esecuzione* delle leggi esistenti. Non contiene norme nuove, generali, intese a regolare rapporti di dritto fra cittadini o coi cittadini, ma dati di fatto espressi in cifre: e cifre non assolute, bensì valutative e calcolatorie per quanto si riferisce alla previsione delle spese in coerenza delle altre esistenti leggi che determinano i pubblici servizi.

Invece la legge che approva il bilancio è un atto del Parlamento: e come ogni altra legge d'approvazione impartisce all'atto del Governo l'esecutorietà, senza punto mutarne la natura intrinseca (§ 73). Essa è istituita ad un duplice scopo. In primo luogo, per rendere normale e preventivo e ricorrente a brevi e prefissi termini quel sindacato che genericamente appartiene alle rappresentanze popolari sopra tutta la condotta dei ministri responsabili. In secondo luogo, per conferire al piano finanziario del Governo la forza formale di legge, trasformando quelle linee direttive che il Governo propone alla sua opera, in limiti giuridici che il Governo stesso non potrà poi oltrepassare. Gli stanziamenti che i ministri avvisano debbano corrispondere ai diversi capitoli di spesa, in forza dell'esame che ne fanno le Camere, risultano più conformi ai bisogni e alle aspirazioni del popolo; in forza dell'approvazione di cui esse li rivestono, si tramutano in limiti insuperabili agli amministratori della cosa pubblica. E parallelamente, gli stanziamenti che i ministri calcolano come gettito probabile d'ogni cespite d'entrata, in forza della legge d'approvazione ricevono dalle Camere il riconoscimento prescritto dall'articolo 30 dello Statuto, per cui non basta che i tributi sieno *imposti* con atto del Parlamento, ma solo in forza di altro atto dello stesso Parlamento si debbono potere ogni anno *riscuotere*. Così la legge del

bilancio non crea di anno in anno le imposte o i servizi pubblici, ma solo ne regola l'esecuzione; non si rivolge direttamente ai cittadini, ma al Governo, cui pone limiti e vincoli per mantenere le prestazioni dei contribuenti nei precisi limiti dei bisogni dell'erario e per ripartirle in guisa da aversene il maggiore effetto utile in più perfetta armonia con la coscienza pubblica. Secondo il contenuto vario dei varii capitoli del conto, essa è riconoscimento o approvazione; secondo il suo ufficio costituzionale, è *condizione* ed *autorizzazione* a poter riscuotere e spendere in conformità di quel conto, ch'è stato istituito a sua volta in conformità delle leggi esistenti.

Ora, se il bilancio è un atto dell'Esecutivo e se la legge d'approvazione non ne muta il carattere, conviene riconoscere che le sue disposizioni non si possono mai interpretare nel senso che abbiano *modificata* o *abrogata* qualche legge esistente: perciocchè è fondamentale ufficio dell'Esecutivo di provvedere all'esplicazione dei fini pubblici, senza sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne (§ 131). Nè è *corretto* lo addivenire a modificazioni od abrogazioni delle permanenti leggi in occasione o per mezzo della legge di approvazione annua del bilancio; senza di che si va incontro al pericolo d'innovazioni di straforo, con rinunzia a tutta quella ponderazione ch'è necessaria per le riforme legislative, e che può solo raggiungersi quando esse si studiano senza impacci di tempo, in sè e per sè, coi metodi ordinarii, all'infuori da preoccupazioni estranee: tanto più che nel votare le leggi permanenti le due Camere spiegano davvero poteri eguali, e la guarentigia del sistema bicamerale è compiuta; mentre l'urgenza che presiede sempre alla votazione di leggi temporanee, e massime a quella del bilancio che dev'essere pronta a termine fisso, rende arbitra del contenuto la sola Camera popolare. Come sentenziò la Casazione romana il 23 settembre 1896, ricorso Trezza, la legge del bilancio non ha forza imperativa nè può essere estesa oltre i suoi fini e limiti, che son quelli della semplice approvazione delle entrate e spese: nè con essa s'intendono innovate le leggi speciali e quelle che regolano, ad esempio,

i metodi per l'applicazione e riscossione delle imposte. Tuttavia non fu raro il caso di modificazioni a leggi permanenti, conglobate sotto varia forma nella legge annua del bilancio: e se ne intende la causa, quando si pensa alla comodità grande che il sistema offre pei ministri, e alla lusinga che il sistema stesso dispiega verso la Camera popolare facendo appello alla sua onnipotenza. Ma nel nostro diritto pubblico, se ciò può e deve dirsi scorretto, non può dirsi illegale: non avendo noi (come gli Americani) una positiva proibizione statutaria a tal proposito, nè un Senato abbastanza forte da opporvisi più che con inascoltate proteste, nè un controllo giudiziario sulla costituzionalità degli atti del Parlamento.

Quello che la legge del bilancio può fare, è di regolare gli stanziamenti in guisa da impedire l'esecuzione d'una data legge; ma impedirla per la sola durata dell'esercizio e non oltre. Essa infatti è condizione sospensiva per la condotta finanziaria della cosa pubblica; non mira alle leggi in sè, ma alla loro esecuzione ed attuazione. Intervendo essa a concedere l'autorizzazione a riscuotere e a spendere, la legge permanente d'entrata o di spesa potrà essere attuata ed eseguita; non intervenendo, questa sarà impedita d'esplicarsi; ma rimane, e in un successivo esercizio basta reintegrare nel bilancio la cifra soppressa, perchè la legge permanente riacquisti intera la propria efficacia. Adunque la variazione in più od in meno avrà l'effetto di intensificare o indebolire quel dato ramo di servizio pubblico: l'aggiunta d'uno stanziamento nuovo avrà l'effetto di far sorgere una nuova attività pel Governo; la soppressione integrale d'un capitolo avrà l'effetto di rendere impossibile un servizio: — sempre però limitatamente all'anno o esercizio finanziario.

A maggior ragione, la soppressione d'uno stanziamento su cui un privato abbia *diritto* (nè importa se a titolo oneroso o gratuito), non pregiudica punto le ragioni del privato; ed egli deve potersene richiamare utilmente al potere giudiziario. Lo Statuto stesso all'articolo 31 ammonisce

che « ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile » ⁽¹⁾.

§ 206. — Ma che dire della soppressione di tutte le cifre, ossia del rigetto integrale di uno o più stati di previsione, del rifiuto dei bilanci?

È facile scandalizzarsi all'idea d'una simile ipotesi e condannarla come sovversiva ed inammissibile. Il bilancio — si dice — costituisce una necessità di fatto per l'amministrazione pubblica, ed altra cosa è il subordinarlo alla approvazione delle Camere, altra cosa il pretendere che le Camere possano aver diritto di non concederlo. Esse al contrario hanno l'obbligo giuridico di votarlo ogni anno, e quest'obbligo deriva loro da due parti: dall'esistenza di tutto il complesso delle leggi, che le Camere medesime hanno approvato via via, e che reclamano ad ogni esercizio i mezzi finanziari per la loro esecuzione — dall'esistenza della legge di contabilità generale, che è pur opera delle Camere, e che è tutta imperniata sul presupposto del voto annuo delle entrate e delle spese pubbliche. Si comprende il diritto del Parlamento di regolare l'intensità finanziaria dell'esecuzione delle leggi, non si comprende che possa annullarle tutte d'un colpo, rendendone impossibile l'esecuzione. Forsehè la vita dello Stato si può svolgere come un perpetuo provvisorio, a grado delle assemblee che ne proroghino l'esistenza da un anno all'altro? o l'ordine giuridico dipenda dal beneplacito delle Camere e queste abbiano ad impartirgli ogni anno l'autorizzazione ad esistere? forsehè le Camere possono ricusare d'un tratto il pagamento del debito pubblico ai creditori nazionali ed

⁽¹⁾ V. in proposito la dotta nota del prof. FILOMUSI-GUELFI alla sentenza 14 gennaio 1890 della Cassazione di Roma, nel *Foro Italiano*, 1891, fascicolo 23. — V. pure MAIORANA, *La legge del bilancio e i suoi effetti civili*, nell'« Antologia giuridica » di Catania, maggio 1891. — ORLANDO, *Teoria giuridica della guarentigie della libertà*, pag. 963-4. — GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, § 4. — Oltre le sentenze ricordate da questi autori v. anche le seguenti: Corte d'appello di Bologna, 30 dicembre 1891, Miotti e Ferrari — Corte d'appello di Messina, 13 luglio 1896. Di Blasio e Finanze.

esteri, le dotazioni del Re, del Pontefice, dei Reali Principi, le pensioni ai pensionati, gli stipendi ai funzionari centrali e locali, civili e militari, le spese per le prigioni e quelle per la pubblica sicurezza, proclamare lo sciopero dell'amministrazione, dell'esercito e delle Corti di giustizia? Nessuno nega che il Legislativo può introdurre nell'organismo statale tutte le innovazioni che reputa opportune o necessarie: ma esso deve farlo con meditate leggi apposite, sostituendo un nuovo stato di diritto a quello che preesiste, non deve poterlo fare col sopprimere da un dì all'altro il Governo e gettare il paese nell'anarchia e nello scompiglio.

Che il Parlamento rigetti quella parte del bilancio che non si fonda su leggi permanenti, sta bene: ma per la parte resa obbligatoria da precedenti leggi, il rifiuto è inammissibile. Così — si sostiene — la pensano gl'Inglesi, il cui bilancio ha una parte permanente, *il fondo consolidato*, che abbraccia un terzo delle spese e i quattro quinti dell'entrata e non si vota ogni anno; ed una parte variabile, che abbraccia il resto, e sola costituisce l'oggetto del voto annuo e potrebb'essere in ipotesi respinta senza arresto dell'intera vita statale.

Il dritto di rifiuto del bilancio — si soggiunge — è cosa d'altri tempi: oggi non si concepisce più. Fu un'epoca in cui le imposte avevano un carattere schiettamente contrattuale: quando la Corona chiedeva alla rappresentanza del popolo le sole imposte straordinarie, destinate ad intensificare in certi momenti alcuni pubblici servizi — non però ad alimentarli, chè l'alimento normale derivava loro dalle entrate ordinarie, all'infuori di ogni concessione graziosa dei contribuenti. In quelle condizioni storiche, il rifiuto si poteva ben comprendere ed ammettere: esso era utile, perchè difendeva il popolo dalle vessazioni del suo naturale nemico — il Governo; esso era possibile, perchè non annullava l'ordine giuridico, ma solo impediva al Governo le espansioni straordinarie. Ma oggi, che i rapporti fra Governo e Parlamento si sviluppano armonici e non antagonisti, oggi che nel bilancio si compendiano tutte quante

le categorie delle spese e tutte quante le fonti del reddito, oggi che l'esistenza stessa delle leggi vincola il Parlamento a renderne possibile l'esecuzione, il rigetto del bilancio sarebbe l'arresto improvviso dell'intera vita statale, sarebbe l'assorbimento del Senato e della Corona da parte della Camera elettiva, la violenza e il colpo di Stato del Parlamento.

Alte e gravi considerazioni coteste: e nondimeno chi è sollecito delle libertà costituzionali, chi pregia le garanzie statutarie e ne intende il valore impareggiabile, deve concludere assai diversamente. Niun dubbio che lo Stato vive perenne, e l'ordine giuridico non trascina l'esistenza di proroga in proroga, e le leggi permanenti debbono essere rispettate finchè esistono, e il bilancio è una indispensabile necessità di fatto per l'azienda statale. Ma non è qui il punto della questione. Convieni invece soffermarsi alla funzione costituzionale, allo scopo, alla natura, al carattere della legge d'approvazione dei bilanci; e ricordare ch'essa intende ai rapporti fra Governo e Camere, e da quest'unico punto di vista valutarne il rigetto. Votare non è soltanto approvare, ma è scegliere con pieno diritto fra l'approvare e il respingere; ora, il respingere i bilanci è certamente un atto straordinario e d'eccezionale gravità, ma è anche l'estrema difesa, l'*ultima ratio* allorchè non bastano alle Camere i voti di sfiducia e le opposizioni dichiarate e le prolungate ostilità per frenare e abbattere un Gabinetto in disaccordo col popolo. Non altrimenti il diritto regio di ricusare la sanzione alle leggi, o quello parlamentare di mettere in accusa i ministri, sembrano oggi tramontati, e tuttavia non si riscontrano aboliti o inattuabili, quando straordinarie necessità ne impongano l'esercizio⁽¹⁾. E se il più delle volte basterà in pratica la semplice *minaccia* di rigettare i bilanci, come la semplice minaccia di mettere in istato d'accusa i ministri o di negare la sanzione a una legge — se in pratica è sufficiente remora la semplice *possibilità* d'incorrere in uno di cotesti estremi provvedimenti — bisogna tuttavia proclamare alto e forte il diritto di potervi ad-

* (1) Cfr. § 502.

divenire con piena legalità, ove il timore d'incontrarvisi o la minaccia di ricorrervi non riescano efficaci e bastevoli.

Il Parlamento non è soltanto un organo giuridico, ma è anche un organo politico: e giuridici e politici sono i mezzi che la costituzione gli affida perchè possa riuscire al compito di mantenere l'azione del Governo in corrispondenza costante con la coscienza pubblica. Se dunque la Camera è convinta che l'accordo è rotto fra ministri e popolo, e se non riesce con gli altri mezzi a costringere i ministri a cedere ad altri il loro ufficio, essa sola è giudice della opportunità politica di ricorrere all'estremo mezzo giuridico del rifiuto dei bilanci. Ma s'inganna a partito chi teme che il rifiuto dei bilanci arresterebbe la vita statuale. Perciocchè, o questo rifiuto vale finalmente a convincere l'Esecutivo della necessità di cedere, e si formerà allora un nuovo Gabinetto in armonia con le Camere, ed esso otterrà senza indugio il bilancio testè diniegato al suo predecessore, e il rigetto sarà in tal caso un semplice differimento d'approvazione senza danno della cosa pubblica e con vantaggio del sistema politico. Ovvero l'Esecutivo non cede nemmeno innanzi a questa solenne intimazione di guerra, e allora si determina un conflitto di *forze*, affatto all'infuori e al di là dell'ordinamento giuridico. Non vi sarà allora un bilancio costituzionale, ma non per questo non vi sarà un bilancio, chè il Governo al certo non si lascerà morire; solamente, per vivere esso dovrà sostituire la forza al diritto, e confessare apertamente che fa violenza alla costituzione e si pone fuori di quest'ultima. La nemesi popolare giudicherà, presto o tardi, se il Governo ben fece a sperimentare cotesta specie di colpo di Stato.

Tale e non altra, è la vera dottrina della stessa Inghilterra; e non ne dispiaccia a coloro che per vedute di parte in Germania presentarono sotto altro aspetto la dottrina medesima. Quegli scrittori e i loro seguaci esagerarono in particolare la funzione del « fondo consolidato » degli Inglesi. Poichè, è vero ch'esso esiste: ma anche noi lo abbiamo, sotto il nome di spese fisse e spese obbligatorie. Ed è vero che in Inghilterra non si vota ogni anno, ma ciò

ammonta ad un puro e semplice risparmio di tempo; non vale però in alcuna guisa ad impedire l'arresto legale della vita pubblica nei suoi fondamentali cardini, ove le Camere volessero respingere il bilancio. Infatti anche in Inghilterra tutte le spese per la riscossione delle entrate figurano nella parte *variabile*, quella cioè che si vota ogni anno; e quindi è ben vero che il fondo consolidato è permanente, ma se in ipotesi la Camera respingesse la parte variabile, verrebbe con ciò a rendere costituzionalmente impossibile anche la riscossione delle entrate permanenti che fanno parte del conto consolidato, e per conseguenza anche l'esecuzione delle spese permanenti che gravano sul fondo medesimo ⁽¹⁾.

Un solo caso di rigetto di bilancio si ebbe finora in Italia; e fu nel 19 maggio 1893 — quando, procedutosi nella Camera dei deputati al voto finale sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio 1893-94, si riscontrarono nell'urna 138 palline nere contro 133 bianche. L'avvenimento, nuovo e inaspettato perchè fuori delle previsioni e dei desideri di coloro stessi che avevano votato contro, addusse (com'era naturale) la dimissione del Gabinetto coll'effettivo ritiro del solo ministro di grazia e giustizia che era stato personalmente colpito dalla dimostrazione sfavorevole. All'assenza del bilancio in tal guisa rigettato, si rimediò con due domande di esercizio provvisorio, superando egregiamente le difficoltà derivanti dall'articolo 56 dello Statuto. Nel 16 giugno di quello stesso anno, il Governo presentò alla Camera un disegno di legge per farsi autorizzare ad esercitare provvisoriamente per l'intero esercizio 1893-94 l'ultimo bilancio ch'era stato regolarmente approvato pel Ministero di grazia e giustizia, cioè quello del 1892-93; e le Camere acconsentirono, ma limitatamente al periodo dal luglio al dicembre 1893, per non creare il precedente di un esercizio provvisorio di un intero anno. Quindi si rese necessario un secondo progetto

(1) ZAMMARANO, *La legge del bilancio*. Nella « Nuova Antologia » del 1° ottobre 1881.

di legge d'esercizio provvisorio pel rimanente periodo gennaio-giugno 1894; dopodichè al 1° luglio 1895 si rientrò nell'ordine normale.

§ 207. — Riprendiamo la nostra trattazione. Iniziandosi al 1° luglio l'esercizio finanziario, il Governo acquista il diritto di « esercitare il bilancio » ossia di riscuotere le entrate, e d'impegnare, liquidare e pagare le spese, in conformità degli stati di previsione approvati dal Parlamento.

Ma la legge di approvazione in tanto interviene, in quanto mira a porre limiti all'attività finanziaria dell'Esecutivo: e questi limiti sono costituiti dalle cifre di spesa votate per ciascun singolo capitolo. Libero l'Esecutivo di provvedere e di operare come è suo ufficio, anche nel caso del bilancio non può però « sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne »: ciascun ministro, adunque, nel compiere le spese, è tenuto a non sorpassare mai, durante l'esercizio, gli stanziamenti dei diversi capitoli. Può in ciascun capitolo spendere meno: e il Parlamento nell'esplicazione del suo controllo politico giudicherà poi della di lui condotta, se il servizio sarà stato eseguito male per tacagneria del ministro e non per deficienza del relativo stanziamento. Non deve però spendere di più: e in conseguenza l'articolo 35 della contabilità generale vieta lo *storno*, cioè il passaggio di somme da un capitolo all'altro, chè un tale passaggio evidentemente verrebbe a frustrare la volontà del Parlamento. Non è per altro impedito lo storno da articolo ad articolo dello stesso capitolo, per l'evidente ragione che la divisione dei capitoli in articoli è opera dello stesso ministro e non della legge (§ 204).

D'altra parte, per conferire la necessaria elasticità al bilancio, sono istituiti due « fondi di riserva » cioè due crediti senza destinazione speciale, pei quali la legge di contabilità determina quanto segue ⁽¹⁾:

(1) Sui fondi di riserva e sui difetti del loro ordinamento in raffronto al sistema inglese, v. un interessante articolo del DE FLAMINII nel « Giornale degli Economisti », Roma, 1898.

Art. 38. — Per provvedere alle *deficienze* che si manifestassero nelle assegnazioni del bilancio, saranno iscritte in due capitoli, una somma sotto la denominazione: « *Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine* » e un'altra sotto la denominazione: « *Fondo di riserva per le spese impreviste* » (1).

Per gli effetti di questa disposizione, alla legge annuale del bilancio sarà unito l'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine.

La *prelevazione* di somme dal fondo di riserva per le spese *d'ordine ed obbligatorie*, e la loro iscrizione ai vari capitoli del bilancio, sarà fatta per *decreti del ministro del tesoro* registrati alla Corte dei conti.

La *prelevazione* di somme dal fondo di riserva per le *spese impreviste*, e la loro iscrizione ai vari capitoli del bilancio, o ad un capitolo nuovo, seguirà per *decreti reali* promossi dal ministro del tesoro dopo deliberazione del Consiglio dei ministri. Questi decreti saranno inseriti nella raccolta degli atti del Governo, e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale del Regno* entro dieci giorni dalla loro registrazione alla Corte dei conti. *Se la spesa imprevista occorra quando siede il Parlamento, essa sarà autorizzata per legge.* Ove questa non disponga diversamente, la somma autorizzata per legge sarà dedotta da quella portata in bilancio per le spese impreviste.

Le prelevazioni fatte sino all'epoca prescritta dall'articolo 27 della presente legge per la presentazione al Parlamento del progetto di legge per l'assettamento del bilancio di previsione per l'esercizio in corso, verranno, a senso dell'articolo 29, comprese nel progetto medesimo e s'intenderanno approvate colla sanzione di esso (§ 208).

Le altre prelevazioni che potranno avvenire dopo l'epoca anzidetta, saranno presentate per l'approvazione al Parlamento alla prima sua convocazione.

Che se ciò malgrado occorrono nuovi fondi (e nel fatto occorrono sempre, attesa l'esiguità relativa dei due fondi di riserva), non rimane al Governo se non richiederli alle Camere:

Art. 39. — Le *maggiori spese*, a cui non possa provvedersi nella forma espressa all'articolo precedente, debbono essere autorizzate per legge nel modo stabilito dall'articolo 37 (§ 208).

Per *decreto reale* si potranno però aumentare i capitoli di spesa relativi ai titoli di debito pubblico dello Stato, a tenore delle leggi, ricevuti in pagamento e destinati alla estinzione.

Posto così l'obbligo dell'Esecutivo a non spendere per ciascun ramo del pubblico servizio più di quanto è sta-

(1) Sono spese *obbligatorie* quelle a cui dà necessità o causa la condizione stessa del patrimonio. Sono spese *d'ordine* quelle a cui dà luogo la riscossione delle entrate. Per spese *impreviste* s'intendono quelle che non furono previste con appositi capitoli del bilancio.

bilito come limite massimo nei vari capitoli, sorge la necessità di un controllo sull'esercizio del bilancio, in guisa da assicurare l'osservanza della legge-limite mentre se ne svolge l'esecuzione e mentre si è in tempo ad impedire i trascorsi. Questo controllo preventivo, non potendo essere fatto dal Parlamento perchè richiede continuità, assiduità, obbiettività e conoscenza tecnica, è affidato ad un corpo affatto indipendente dall'Esecutivo, alla Corte dei Conti.

A tale uopo, ogni decreto, reale o ministeriale, che approvi un *contratto* o porti un *impegno di spesa*, prima di diventare esecutivo, deve passare sotto il sindacato della Corte dei Conti (eccettuati soltanto i decreti coi quali si concedono indennità o retribuzioni per una sol volta, non eccedenti le lire 2000); e così pure senza eccezione ogni mandato, che in seguito a liquidazione d'una spesa impegnata nelle debite condizioni, ne ordini il *pagamento*. La Corte esamina se il decreto d'impegno o il mandato di pagamento è in regola con le leggi finanziarie, cioè se emana da autorità competente, se si riferisce al capitolo cui deve, se resta nei limiti della somma stanziata per quest'ultimo. Riconoscendo la regolarità del decreto o mandato, lo ammette alla registrazione, e così lo rende eseguibile; riscontrandovi disaccordo con la legge del bilancio o con le leggi in genere, lo respinge con le sue osservazioni al ministro che lo aveva trasmesso (art. 19-21 della legge 14 agosto 1864 sulla Corte dei Conti). Ora, contro il rifiuto di registrazione dei decreti d'impegno, il ministro ha diritto di provocare il « visto con riserva » di cui parliamo al § 141, e la Corte eseguirà, avvertendone il Parlamento. Ma, per l'articolo 56 della legge di contabilità generale, contro il rifiuto di registrazione dei mandati il ministro non ha alcun rimedio, quando la Corte abbia giudicato che la spesa eccede la somma stanziata dal relativo capitolo e non vi si può far fronte coi fondi di riserva — o si riferisce ad un capitolo esaurito — o diverso da quello cui doveva realmente imputarsi — o che la spesa è imputabile ai residui piuttosto che alla competenza dell'esercizio in corso, ovvero a questa piuttosto che a quelli.

Il sindacato preventivo sugli impegni è una lodata singolarità della legislazione italiana; e assieme al rigido controllo sui mandati fa sì che l'ordinamento nostro in questa materia superi quello di qualsiasi altro Stato libero.

D'altra parte, la Corte dei Conti veglia pure alla riscossione delle pubbliche entrate esercitando un controllo posteriore analitico sugli agenti riscuotitori e sulla situazione delle casse e dei magazzini; e la legge di sua istituzione ha in proposito i seguenti articoli che ne costituiscono il Capo II del Titolo II:

Art. 22. — I ministri trasmettono alla Corte, dopo verificati dalle amministrazioni, i *prospetti delle riscossioni* e dei *pagamenti* che si fanno dagli agenti del Governo nel corso dell'esercizio.

Art. 23. — Si trasmettono ancora alla Corte i *conti delle casse dello Stato* colla indicazione dei valori e del modo col quale sono rappresentati.

Art. 24. — Sono trasmesse alla Corte le *relazioni degli ispettori* o di altri ufficiali incaricati del sindacato, e quelle colle quali ciascuna amministrazione, nel rendere il conto annuale delle sue entrate, ne giustifica il risultamento.

Art. 25. — Eguali trasmissioni debbono farsi alla Corte relativamente alle *entrate ed uscite*, alle *situazioni* ed alle *ispezioni dei magazzini* ed alla *gestione degli agenti* del Governo che hanno il maneggio di *materie o valori* dello Stato ⁽¹⁾.

§ 208. — Ma gli stati di previsione, dovendo presentarsi al Parlamento nel novembre, vengono ad essere preparati dal Governo entro il settembre o l'ottobre, ossia circa dieci mesi prima del giorno in cui entreranno in esercizio. Inoltre, venendo preparati sulla base dell'esercizio in corso (§ 204 lett. b), e questo essendo in corso da soli quattro mesi e perciò non avendo ancora subita la riprova dei fatti, gli stati di previsione hanno per punto di partenza cifre che non possono non essere alquanto inesatte. È quindi inevitabile che allorquando col 1° luglio si è incominciato ad esercitarli, essi appaiano qua e là non corrispondenti al vero, sia per l'effetto d'altre leggi intervenute nel frattempo, sia per effetto di spese maggiori o impreviste o di differenze negli introiti.

*⁽¹⁾ V. pure la legge 21 luglio 1897, n. 256, art. 1.

Per correggere queste inesattezze poste in luce dall'esperienza dei primi mesi dell'esercizio, occorre quindi che il Parlamento vi ritorni sopra una seconda volta. A tale scopo, dal 1869 al 1884 avemmo in Italia, oltre al « bilancio di previsione », che si approvava anteriormente agli inizi dell'esercizio, anche un « bilancio definitivo di previsione » che si approvava nei primi mesi dell'esercizio medesimo. Con la legge del 1884 si è sostituita a quest'ultimo la « legge di *assestamento* del bilancio », la quale interviene nel corso dello stesso esercizio cui si riferisce, allo scopo di rettificare la competenza dei soli capitoli bisognosi di nuove valutazioni, e non di ripetere l'esame di tutti quanti i capitoli come accadeva nel sistema precedente. L'*assestamento* non è un bilancio nuovo, distinto da quello di previsione, mentre ha con questo identica la materia e il carattere; ma ne è l'emendamento sulla base delle esperienze dei primi cinque mesi dell'esercizio. Dice in proposito l'articolo 29 della legge di contabilità generale, secondo la modificazione adottata con l'altra legge 11 luglio 1889, n. 6216:

Il progetto di legge per l'*assestamento* del bilancio dell'esercizio in corso comprenderà:

1. il prospetto dei *capitoli* di bilancio da *variarsi*, sia per *leggi già votate* dal Parlamento, sia per *prelevamenti già approvati* sui fondi di riserva (§ 207);

2. le *variazioni* che occorrono nelle *previsioni* delle *entrate* e delle *spese obbligatorie e d'ordine*;

3. il *riepilogo* del bilancio di previsione, *rettificato* con le modificazioni ed aggiunte risultanti dalle variazioni suddette.

Vi sarà unita la presunta *situazione* delle attività a passività dell'amministrazione del Tesoro alla fine dell'esercizio.

E giova ricordare che vale anche per l'*assestamento* il principio sancito dall'articolo 34 della legge di contabilità (§ 204), per cui le spese straordinarie derivanti da causa nuova e superiori alle lire 30,000 non possono essere iscritte in bilancio se non sono state approvate prima da una legge apposita.

Quindi, a determinare il carattere specifico dell'*assestamento*, la legge di contabilità soggiunge:

Art. 30. — Colla legge di assestamento del bilancio si approvano i *capitoli portanti variazioni* e il *riepilogo del bilancio di previsione rettificato*, non che i *provvedimenti che abbisognassero per assicurare il pareggio delle entrate colle spese*.

Ora, è precisamente questa approvazione dei provvedimenti intesi ad assicurare il pareggio, che determina non pure la differenza sostanziale fra l'odierna legge di assestamento e l'antico bilancio di definitiva previsione, ma anche la diversità d'importanza politica fra l'assestamento medesimo e gli stati di previsione; imperocchè tutto l'interesse viene a concentrarsi in quella, dove trattasi di rivedere e stabilire definitivamente gran parte di ciò che gli stati di previsione fissarono in via provvisoria, e di avvisare ai mezzi effettivi per bilanciare le entrate e le uscite. Onde accade che poco si cura di comprendere negli stati di previsione tutte quante le somme che possono prevedersi come necessarie, rimandando all'assestamento, dopo consumati i fondi di riserva, l'onere di provvedervi.

Notevolissimo è infine l'articolo 37 della legge di contabilità generale:

Dopo approvata la legge per l'assestamento del bilancio, *qualunque nuova spesa* non potrà essere autorizzata che *per legge speciale*.

Nelle proposte da presentarsi al Parlamento saranno indicati *i mezzi* per provvedere alle spese *nuove*.

Ma nell'ultima parte del § 209 si vedrà quanto resta veramente delle disposizioni di questo articolo.

Il progetto di legge per l'assestamento è anch'esso predisposto dal ministro del Tesoro, e da lui pure presentato in primo luogo alla Camera dei deputati e poscia al Senato. La presentazione alla Camera si fa contemporaneamente agli stati di previsione, cioè nel novembre di ogni anno, e con le avvertenze che esponemmo a proposito di questi ultimi (§ 204): senonchè, mentre gli stati di previsione si riferiscono all'esercizio che incomincerà col 1° luglio dell'anno successivo, l'assestamento invece riguarda l'esercizio ch'è già incominciato al 1° luglio antecedente e che allora è in corso per aver termine al consecutivo 30 giugno. Lo

esame e il voto in ciascuna Camera seguono come per gli stati di previsione; indi la legge d'assestamento è sanzionata e promulgata dal Re come ogni altra.

Dopo la promulgazione di essa, il ministro del Tesoro ha ancora un ufficio da compiere: compilare e approvare con suo decreto una « Tabella esplicativa » nella quale (ai termini dell'articolo 31 della legge di contabilità) per ogni capitolo del bilancio sono indicate: la cifra dello stato di previsione — la variazione apportatavi con l'assestamento — la cifra che dopo ciò costituisce la competenza definitiva — i residui attivi e passivi del precedente esercizio — le previsioni di cassa con le sue variazioni. Questa tabella è distribuita ai membri delle due Camere, ma a titolo di semplice informazione.

§ 209. — Chiuso infine un esercizio, è necessario per la regolarità costituzionale e amministrativa che si verifichi quale esito ebbero in fatto le ipotesi istituite col bilancio di previsione rettificato dalla legge di assestamento. A ciò provvede il « rendiconto generale consuntivo dello Stato ».

Esso si divide in due parti, costituenti ogni anno due grossi volumi. L'una, che trova perfetto riscontro nel bilancio di previsione, ed è il consuntivo in senso stretto, dimostra per ogni capitolo d'entrata e di spesa ciò che si verificò di fronte alle previsioni di competenza, presentando la storia minuta delle variazioni e descrivendo anche i risultati della gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori ed i risultati di cassa. L'altra, che propriamente forma il conto del patrimonio, pone in evidenza le variazioni avvenute nella sostanza patrimoniale dello Stato e presenta la situazione generale finanziaria al termine dell'esercizio.

Il rendiconto nelle sue due parti è prorogato ogni anno dal Ministero del Tesoro in base agli elementi forniti da ciascun dicastero; e dentro il 25 ottobre dev'essere presentato alla Corte dei Conti, la quale lo restituisce entro il 15 novembre con una relazione (articoli 70-72 della legge

sulla Corte dei Conti)⁽¹⁾. Rendiconto e relazione della Corte sono presentati alla Camera dei deputati nella stessa epoca di presentazione del preventivo e dell'assestamento, ossia nel mese di novembre. Senonchè, mentre il preventivo si riferisce all'esercizio che *incomincerà* col successivo 1° luglio, e l'assestamento si riferisce a quello che è *incominciato* al precedente 1° luglio, il rendiconto generale si riferisce invece all'esercizio che si è *chiuso* al 30 giugno precedente.

Ma sotto colore di più grande severità, si ebbe in questa materia un notevole peggioramento con l'articolo 3 della legge 11 luglio 1889, n. 6216, modificato poscia in alcuni particolari dall'altra legge 4 giugno 1893, n. 260. Ecco cotesto articolo nel testo definitivo:

Le maggiori spese che occorrono oltre gli stanziamenti di bilancio di ciascun esercizio, saranno comprese nel relativo rendiconto consuntivo, presentando contemporaneamente al rendiconto medesimo (quando la presentazione non fosse avvenuta prima):

a) per le eccedenze su capitoli di spese « obbligatorie e d'ordine » un unico disegno di legge;

b) per le eccedenze su capitoli di spese di *altra natura*, tanti separati disegni di legge (divisi in un numero di articoli corrispondente al numero delle eccedenze) quanti sono i Ministeri sul bilancio dei quali si verificano.....

Dunque, mentre ai termini dell'articolo 37 (§ 268) ogni spesa nuova dopo l'assestamento dev'essere autorizzata da legge apposita, questa disposizione è venuta a consentire che dopo l'assestamento i ministri possano ordinare nuove spese rimandandone l'approvazione, anzi la sanatoria, al consuntivo, cioè a fatti compiuti, cinque mesi dopo la chiusura dell'esercizio! Qual meraviglia se i ministri preferiscono questa via più comoda all'altra più regolare dell'articolo 37, e se per una così larga breccia legale passano a man salva le spese fuori bilancio, non di rado in cifre considerevolissime?!..⁽²⁾.

* (1) Detta relazione-critica è un vero atto di controllo posteriore, benchè privo di sanzione immediata.

* (2) Cfr. quanto abbiamo detto in una nota al § 141 a proposito della amministrazione Nasi.

Trattandosi di pura constatazione di fatti compiuti, in verità il rendiconto generale consuntivo non offre materia ad una legge, la quale allo scrutinio potrebbe, in ipotesi, risultare anche respinta. Il suo vero ufficio è piuttosto quello d'informazione ufficiale ai membri del Parlamento, affinchè, se lo credono necessario, possano chiamare a sindacato i ministri responsabili. Infatti in Inghilterra il conto consuntivo è bensì presentato alla Camera ed esaminato da una Commissione parlamentare che ne fa obietto di relazione, ma non è sottoposto a voto. Presso di noi invece viene approvato anch'esso con apposita legge — e se questa non suscita sempre nelle Camere l'attenzione che pur dovrebbe, conviene por mente che ad occasione del preventivo del futuro esercizio già si tien calcolo implicitamente dei risultati messi in luce dal consuntivo dell'esercizio passato, inguisachè la discussione di quest'ultimo rimane non tanto soppressa quanto assorbita.

Ad ogni modo, la legge d'approvazione del consuntivo ha per effetto di scaricare i ministri da ogni responsabilità per la gestione di quel determinato esercizio.

Così dunque in Italia ogni esercizio finanziario forma obietto di tre diverse leggi, che intervengono in tre anni diversi: la prima col preventivo, la seconda con l'asestamento, la terza col consuntivo.

Art. 11.**Il Re è maggiore all'età di diciotto anni compiuti.**

SOMMARIO.

Età maggiore del Re.

§ 210. Origini di quest'articolo e dei seguenti. — § 211. Ragioni e valore di esso.

Età maggiore del Re.

§ 210. — Con questo articolo entriamo in una serie di importanti disposizioni le quali concernono i casi di incapacità del Re a compiere le attribuzioni del suo altissimo ufficio, e però logicamente si connettono all'articolo 2 dello Statuto, ove è stabilita la forma monarchica ⁽¹⁾.

Tali disposizioni non figurano punto nella Carta Francese del 1814; sì perchè in Inghilterra esse non formavano allora come oggi non formano oggetto di legge permanente, e perciò mancava il modello a Luigi XVIII, sì perchè nel concetto della monarchia legitimista le materie alle quali accenniamo si consideravano come argomenti di diritto privato e d'ordinamento interno della Real famiglia.

Esse poi non furono introdotte nemmeno nella Costituzione francese del 1830, pel motivo che in quel momento politico le Camere si limitarono a ritoccare i soli articoli mal visti della Carta, senza pensare a rifonderla integralmente. Ma quando nel 13 luglio 1842 il Duca d'Orleans, erede del trono, morì in seguito da una sciagurata caduta ad carrozza, sorse urgente la necessità di provvedere al caso non impro-

(1) Richiamiamo, per questi articoli, la stessa bibliografia speciale che ricordammo in nota al § 62.

babile che il trono di Francia passasse ad un fanciullo; e si ebbe quindi una legge, che presentata alla Camera elettiva il 9 agosto, vi fu votata con alcune modificazioni il 20, e il 29 riportò anche l'approvazione della Camera dei Pari, e fu dal Re promulgata il giorno seguente.

Addivenendosi in Piemonte alla introduzione del regime libero, questa materia dapprima non venne punto considerata; infatti il Proclama dell'8 febbraio 1848 (§ 9) non ne fa motto. Ben presto però si riconobbe la necessità di provvedervi col testo dello Statuto; ed allora si seguì, per la sostanza, assai dappresso la legge francese del 30 agosto 1842, e per la forma la costituzione belga, la quale sin dal 1831 aveva dedicato a ciò alcuni suoi articoli senza rimettersene alla futura legislazione ordinaria.

Ciò premesso, diciamo le ragioni e il valore di questo articolo II.

§ 211. — L'esercizio di qualsiasi facoltà presume nel suo soggetto la capacità di corrispondervi. Il nostro Codice civile nell'articolo 323 determina che la capacità si raggiunge, di regola, all'età di ventun anno compiuti. L'individuo che ha toccato codesto limite, diventa capace a tutti gli atti della vita civile, salve le eccezioni stabilite per rari casi speciali; mentre al disotto di codesto limite è minorenni ed è soggetto alla potestà dei genitori, o a quella del tutore se i genitori mancano entrambi. Tuttavia, in forza degli articoli 310 e 311 dello stesso Codice, il minorenni può essere emancipato allorchè abbia compiuto gli anni diciotto, ed è emancipato *de jure* allorquando contrae matrimonio.

Ad uguale, se non a più forte ragione, torna indispensabile il determinare quando è che si acquista la capacità di regnare da colui che in forza del principio ereditario può assurgere al trono anche in fasce; perciocchè, se nell'antico sistema politico il Re veniva reputato perfetto e non era mai minorenni, quest'assurdo, che ripugna ai di nostri, non impediva che anche allora si dovesse avvisare

ai mezzi straordinarii per la condotta della cosa pubblica mentre sedeva sul trono un fanciullo.

Come in Francia dal 1270 al 1791 e quindi ancora dal 1814 al 1842, così pure nell'antica monarchia dei Principi di Savoia la maggiore età pel capo dello Stato era fissata ai quattordici anni; il qual termine, per certo non sufficiente, sembra a taluni doversi spiegare come una fusione del concetto della pubertà romana col principio del dritto germanico per cui la pubertà includeva in sè eziandio la maggiore età; mentre altri lo spiegano col notare che nei passati secoli i periodi in cui sedeva sul trono un minorenni erano quasi costantemente contrassegnati da lotte civili pel possesso effettivo della Corona, donde l'interesse di abbreviare al più possibile il periodo in cui il Principe minorenni era rappresentato e sovente tradito dai Reggenti e dai Consigli di Reggenza.

Certo è che la costituzione francese del 1791 elevò a diciotto anni il limite per l'acquisto della maggiore età del Re, come un giusto mezzo fra il limite antico dei 14 anni e quello di 21 della legge civile ordinaria; e dopo l'intervallo repubblicano le costituzioni dell'Impero riprodussero la medesima disposizione, e dopo l'intervallo della Restaurazione, ch'era tornata all'antico, la legge 30 agosto 1842 la proclamò nuovamente. Così pure aveva fatto il Belgio con l'articolo 80 della sua costituzione nel 1831, e ai dì nostri il limite dei 18 anni appare come una specie di diritto comune per quasi tutti i popoli monarchici.

Il costituente piemontese rivolse la sua attenzione a questo punto nella seduta 17 febbraio del Consiglio di conferenza; e leggiamo nel verbale di essa (§ 8):

Si è proposto in secondo luogo, che la maggiore età del Re sia fissata a 18 anni, *non sembrando prudente di dichiararla al disotto di tale età*. Sua Maestà ha degnato approvare.

In conseguenza fu iscritto nel testo dello Statuto l'articolo II. E così, aprendosi la successione al trono, il Principe designato dai vincoli del sangue diviene Re immediatamente ed acquista tutte le prerogative regie che

esaminammo sotto l'articolo 4 dello Statuto; ma se ha raggiunto gli anni 18, assume col titolo di Re anche il pieno esercizio di tutte le attribuzioni regie, se invece ha una età inferiore, assume il solo titolo non però le funzioni, le quali sono in sua vece assunte ed esercitate da un Reggente (come or ora vedremo) insino al giorno in cui egli non compia il diciottesimo anno.

È l'istituto della reggenza, che fa intendere il perchè di questa disposizione per cui l'età maggiore è stabilita pel Re, normalmente, a quel limite che per tutti gli altri cittadini vale solo eccezionalmente nel caso dell'emancipazione. Non trattasi già di un privilegio, quasi debba presumersi in chi nasce sui gradini del trono una naturale precocità di sviluppo mentale — per quanto d'altra parte non si possa disconoscere che l'ambiente e l'educazione in cui cresce il Principe destinato a regnare, influiscono e non poco su tale sviluppo. Trattasi in realtà d'una provvisione dettata nel pubblico interesse. Invero, nel caso di minore età del Re si va incontro alla Reggenza: la quale non è una soluzione definitiva, ma una parentesi, e può essere anche ai dì nostri una incresciosa e forse pericolosa parentesi. Non costituisce adunque uno stato normale, ma un rimedio transeunte e precario, e però nel pubblico interesse importa mettervi termine il più presto possibile. I pericoli dello anticipare di tre anni la maggiore età del capo dello Stato, specialmente in regime costituzionale rappresentativo che circonda il Re di ministri responsabili e di Camere popolari, sono di gran lunga minori di quelli dell'accrescere le eventualità e la durata delle reggenze, anche quando si vogliano istituire paragoni (che del resto non calzano) fra i 18 anni richiesti pel Re e i 30 e i 40 prescritti pei membri delle Camere.

Art. 12.

Durante la minorità del Re, il Principe suo più prossimo parente nell'ordine della successione al trono sarà Reggente del regno, se ha compiuti gli anni ventuno.

SOMMARIO.

La Reggenza.

§ 212. Principii generali. — § 213. A chi spetti la Reggenza. — § 214. Poteri del Reggente. — § 215. Cessazione del Reggente e cessazione della Reggenza.

La Reggenza.

§ **212.** — Ascendendo al trono un Re minorenni, si fa luogo alla Reggenza: e vuol dire alla istituzione d'un magistrato temporaneo, il quale funzioni da Re pur senza averne il titolo. Istituto intimamente connesso con la forma monarchica, esso vuole essere disciplinato per quanto più è possibile con gl'identici criterî che regolano la successione al trono, all'infuori del principio elettivo: e disciplinato stabilmente, una volta per sempre, in guisa da raggiungere anche pei casi più rari e imprevisi quella medesima certezza e regolarità che il principio monarchico assicura per la normale devoluzione della Corona.

Troppe volte nella storia, la creazione, l'assegnazione e la cessazione dell'ufficio di Reggente fu causa d'intrighi, di guerre civili e d'interventi stranieri, per non riconoscere come un grande progresso la determinazione di norme semplici e precise e sicure anche in questa materia. Secondo le vecchie legislazioni e in armonia coi principii del sistema assoluto che facevano dello Stato un appannaggio del Principe e perciò confondevano la reggenza del Regno

con la tutela del Re minorenni, l'istituto del quale ora trattiamo obbediva a ben poche regole fisse, le quali non impedivano lunghe dispute e sanguinose controversie. In certi luoghi o tempi la reggenza fu collegiale, in altri individuale. In alcuni paesi fu retaggio della madre del Re, anche quando la legge salica l'escludeva dal portare la corona: e tale era il metodo della Francia, ove ad onta della legge salica si ricordano ben ventisei reggenze di donne. In altri paesi era il Re stesso, che prevedendo la assunzione del figlio giovinetto, designava, quasi come ultima volontà, colui o coloro che per fedeltà od attitudine più gli parevano atti e onesti a governare con rispetto dell'ordine legale della successione.

Il nostro Statuto opportunamente confermò la regola della reggenza individuale e non collegiale, ben prevedendo che un Consiglio di reggenza sarebbe inutile impaccio, quando attorno al Reggente, come attorno al Re, esiste ed opera un responsabile Consiglio di ministri. E fissò regole identiche, per quanto più era possibile, a quelle della successione al trono, assicurando anche per la creazione della reggenza quella stessa rapidità e vorremmo dire automaticità che forma il pregio e il carattere della successione monarchica.

§ 213. — Quattro sono le regole determinate dallo Statuto nostro per la designazione del Reggente.

In primo luogo, il Reggente deve essere maggiorenne — per lo stesso motivo d'ordine pubblico, per cui il Re non acquista l'esercizio delle funzioni regie se non ha raggiunto la maggiore età. Però qui lo Statuto ritorna alla regola del diritto comune e chiede per il Reggente il limite consueto dei 21 anni, non esistendo per lui l'alto motivo che rende utile una eccezione pel monarca: Re, infatti, è unicamente colui che le ragioni del sangue designano, mentre per trovare il Reggente vi è larga possibilità di spaziare. Anzichè estendere una disposizione di favore alla maggiore età del Reggente, Odilon Barrot aveva piuttosto domandato una disposizione più rigida, quando alla

Camera francese che discuteva il progetto divenuto poi la legge 30 agosto 1842 (§ 210) fece proposta di mettere a 25 anni l'età minima per l'ufficio di cui trattasi; ma l'assemblea non lo seguì, e fece bene.

In secondo luogo, deve trovarsi nella fisica possibilità di adempiere le funzioni cui è chiamato: il che non è detto in modo esplicito, ma risulta per evidente analogia dalla disposizione dell'articolo 16, e quindi basta a tal proposito far semplice richiamo delle cose che esporremo fra poco al detto articolo.

In terzo luogo, deve essere un Principe della Real Famiglia: anzi dev'essere il Principe più prossimo per parentela al nuovo Re, ossia precisamente colui al quale si devolverebbe la Corona se il nuovo Re non esistesse o venisse a mancare.

In quarto luogo, deve essere un maschio: — ciò sia per rispettare al più possibile il principio della legge salica — sia per la considerazione che le famiglie regnanti sogliono il più spesso imparentarsi con altre famiglie reali, onde i loro membri sposano principesse straniere alle quali mal si affiderebbe il delicato benchè temporaneo incarico della Reggenza. La monarchia sabauda aveva antecedentemente seguito il metodo della Reggenza alla Regina-madre; ma appunto con lo Statuto si venne al metodo più logico e leggiamo infatti nel verbale 17 febbraio del Consiglio di conferenza (§ 6, nota):

Quanto all'articolo della Reggenza, malgrado ch'essa appartenga ordinariamente alla madre, si è creduto nondimeno *più conveniente* di confidarla al più prossimo parente maschio, purchè egli abbia 21 anni compiuti.

E forse a cotesta mutazione guidò il pensiero che i principi piemontesi s'imparentavano il più delle volte con principesse delle due case regnanti più prossime, cioè la francese e l'austriaca, onde in caso di reggenza della Regina-madre il piccolo Stato si sarebbe trovato oppresso dalla influenza dell'uno o dell'altro dei due colossi tra i quali gli giovava invece sperimentare una indipendente politica. Egual principio aveva rigidamente affermato il Parlamento

francese con la legge 39 agosto 1842, malgrado che il Lamartine si fosse fatto cavalleresco campione dei diritti della Regina-madre. Conseguentemente, è chiamato alla Reggenza per primo il fratello del Re cessante e zio del nuovo Re, e se il Re cessante lascia più fratelli, il primo di essi in ordine di età e capacità fisica; nell'assenza o incapacità dei fratelli, il nipote del Re cessante; nell'assenza o incapacità di nipoti, lo zio del Re cessante, e così di seguito.

È poi superfluo aggiungere che i Principi i quali hanno rinunciato ai propri diritti successorii o li hanno perduti per acquisto di altra cittadinanza, non entrano in calcolo per la devoluzione della Reggenza.

Nel caso che un Re abdichi e giunga al trono il figlio minore, sarebbe erroneo il credere che la Reggenza potesse spettare allo stesso Re abdicante come più prossimo parente del Re nuovo: perciocchè la Reggenza devolvesi « nell'ordine della successione al trono » e la successione, come sappiamo, segue dapprima la linea discendente, poi quelle collaterali, ma non mai risale per la linea ascendente. Del resto, si capisce che nè il monarca abdicante rimarrebbe a sostenere in via temporanea l'ufficio che ha rinunciato, nè l'opinione pubblica tollererebbe un simile gioco: onde non senza motivo è d'uso che i Re abdicanti si allontanino subito dallo Stato per non creare difficoltà nemmeno con la loro semplice permanenza nel paese.

Per una estrema ipotesi potrebbe darsi che al momento della vacanza del trono, l'erede presuntivo sia concepito ma non ancora nato, come già accennammo al § 62. Un solo Statuto anteriore al nostro, cioè l'Atto d'Unione fra la Svezia e la Norvegia del 6 agosto 1815, e due altri più recenti, cioè la costituzione olandese del 30 novembre 1887 e quella di Serbia del 3 gennaio 1889, prevedono espressamente questa ipotesi e la risolvono prescrivendo l'istituzione della Reggenza. Del pari stimiamo si abbia a concludere nel silenzio dello Statuto nostro, perocchè alla successione regia sono applicabili tutti i principii del diritto privato, eccetto in quanto il diritto pubblico non disponga in modo diverso. Verificandosi quell'estremo caso, il Prin-

cipe più prossimo parente del Re defunto assumerebbe la Reggenza: ed ove a suo tempo dalla Regina vedova non nascesse un principe maschio e vitale, colui che aveva assunta la Reggenza assumerebbe allora anche il titolo regio, a meno che non vi fosse un'altro principe più prossimo e pur esso minorenni ovvero fisicamente impedito, chè allora quest'ultimo diverrebbe Re, e l'antico Reggente continuerebbe ad esercitare la Reggenza. Ma sarebbe pur forza in quell'intervallo di trovare altra formola per l'intestazione degli atti pubblici, ai quali non si saprebbe nemmeno qual nome premettere fin quando il Re non esiste nemmeno in fasce.

§ 214. — Il Reggente ha l'*esercizio* di tutte quante le funzioni costituzionali della Corona.

Non mancano costituzioni che limitano più o meno i poteri regii mentre si trovano esercitati da un Reggente: così per citare l'esempio più noto fra quelli che preesistevano allo Statuto nostro, nel Belgio è proibito di fare mutamenti alla costituzione durante una Reggenza. Siffatte limitazioni possono apparire caute e prudenti, come quelle che impediscono che il Reggente si prevalga del suo ufficio temporaneo per trarne permanente vantaggio; ma in realtà non sono scevre d'altri e più gravi pericoli. Le attribuzioni della Corona in tanto esistono, in quanto sono necessarie alla vita dello Stato: sopprimerne o limitarne alcune e per un tempo che può essere anche di diciotto anni, sol perchè il monarca è minorenni, significa gettare lo Stato nel disagio e spingere i poteri pubblici a flagranti ma indispensabili illegalità. Come fu bene osservato nel Parlamento francese mentre discutevasi la legge 30 agosto 1842 (§ 210), ciò che pare tolto alla cupidigia del Reggente, è veramente impedito alla legittima vitalità dello Stato. D'altra parte, il timore d'usurpazioni del Reggente era fondato in regime assoluto, non più oggi, che accanto a lui sta un Ministero responsabile e un Parlamento vigile, e interprete costante dell'opinione pubblica. Meglio è dunque che nei periodi in cui il Re non è capace

giuridicamente ad alcuno dei suoi uffici, il Reggente che lo sostituisce, lo sostituisca in tutti senza eccezione. La legge francese del 1842 ciò disse espressamente; lo Statuto nostro tacque, ma appunto per non aver prescritta alcuna restrizione, venne a proclamare il medesimo principio. Conseguentemente, tutte le volte che lo Statuto o le leggi attribuiscono una funzione o una competenza al Re, deve intendersi che questa passi *de jure* al Reggente: con una restrizione formale, tuttavia, che il Reggente esercita ogni ufficio regio « in nome del Re » come anche « in nome del Re » si continua ad amministrare dai giudici la giustizia. Invero, non vi sono due monarchi durante la reggenza: il Re è un solo, mentre il Reggente non governa che per lui, e non « sale al trono » ma « entra nell'esercizio delle sue funzioni » e come ogni altra persona investita di funzioni pubbliche deve fedeltà al Re nell'esercizio di esse.

È poichè il Reggente è Re in tutto fuori che nel titolo, necessariamente debbono a lui estendersi tutte le disposizioni che proteggono i diritti costituzionali del monarca. La citata legge francese lo disse esplicitamente all'art. 4, lo Statuto nostro ne tacque; ma il silenzio non può essere interpretato come diniego, se è vero che le guarentigie attribuite al Capo dello Stato non costituiscono un privilegio all'individuo bensì una prerogativa della persona pubblica nel pubblico interesse. Quindi stimiamo che la persona del Reggente è inviolabile come quella del Re, e nemmeno dopo aver cessato dalle sue funzioni, potrebb'egli essere chiamato a risponderne: ed anche dovrebbe essere punibile come pel Re, colui che fa risalire al Reggente la responsabilità degli atti del Governo.

Il Codice penale poi negli articoli 117 e seguenti contempla in modo particolare alcuni reati contro la persona o l'autorità del Reggente (§ 91).

§ 215. — Nel corso della Reggenza, colui che ne è investito può venire a mancare o per morte o per rinuncia o per sopravvenuta impossibilità fisica. In ogni caso gli

succede, sempre come Reggente, il Principe maggiore e fisicamente capace, che tolto il Reggente cessato è più prossimo parente del Re: ovvero se non esistono altri Principi capaci a subentrare nell'ufficio, si provvede a termini dei successivi articoli 14 e 15. La rinuncia del Reggente, al pari dell'abdicazione del Re (§ 60), non avrebbe alcun bisogno d'accettazione per parte delle Camere. La fisica impossibilità crediamo dovrebbe essere dichiarata nelle forme che diremo al § 222.

La Reggenza poi cessa o con la morte del Re minore o col giungere di lui al diciottesimo anno di età.

Nel primo caso è assunto al trono il parente più prossimo, che normalmente è quello stesso Principe il quale esercitava la Reggenza. Che se poi il parente più prossimo fosse di età inferiore al diciottesimo anno o si trovasse nella fisica impossibilità di regnare cosicché per l'uno o per l'altro di questi motivi era stato già escluso dalla Reggenza allora egli assumerebbe la corona, ma continuerebbe la Reggenza nella persona di colui che già la esercitava accanto al Re defunto, nè vi sarebbe bisogno di conferma od altra formalità fuori di quella prescritta dall'articolo 23 dello Statuto.

Nel secondo caso, il Re divenuto maggiore annuncia al popolo con un proclama controfirmato da tutti i ministri ch'egli assume personalmente i poteri regii, e per ciò stesso la Reggenza ha termine senz'altro e di pieno diritto, in analogia a quel che vedemmo sempre accadere per la cessazione della Luogotenenza (§ 225).

Art. 13.

Se, per la minorità del Principe chiamato alla Reggenza, questa è devoluta ad un parente più lontano, il Reggente, che sarà entrato in esercizio, conserverà la Reggenza fino alla maggioranza del Re.

SOMMARIO.

Successiva devoluzione della Reggenza.

§ 216. Ragioni di quest'articolo.

Successiva devoluzione della Reggenza.

§ 216. — Opportunamente lo Statuto in questo articolo prevede un caso possibile e dà la regola per definirlo.

Suppongasi che venendo a mancare il Re, egli lasci un figliuolo minorenni ed un fratello anche minorenni. Il figliuolo ascende al trono, ed assume il titolo regio; ma la Reggenza, che spetterebbe al fratello e che non può essergli affidata a causa della sua minore età, è invece assunta da altro Principe meno prossimo; per esempio, da uno zio del Re cessato. Ora, potrebbe il fratello del Re cessato, nel raggiungere il ventunesimo anno, pretendere che il Principe Reggente ceda a lui la Reggenza pel tempo che sarà ancora necessaria?

Se non esistesse altra regola che quella scritta nell'articolo 12, si dovrebbe rispondere affermativamente. Ma i padri della nostra costituzione considerarono con molta saviezza, che anche la Reggenza come la Corona richiede la massima stabilità possibile, e non conviene farla passare da una persona all'altra senza un'assoluta necessità. Pertanto essi prescissero che il Reggente *entrato in funzioni*

le conserva fino al giorno in cui non le assuma il Re, quand'anche nel frattempo sia pervenuto alla maggiore età un Principe che avrebbe un prevalente diritto alla Reggenza. La legge francese del 30 agosto 1842 (§ 210) aveva detto brevemente la stessa cosa, dichiarando all'articolo 2 che nella minorità del Re il Principe maggiore suo più prossimo parente è investito della Reggenza « per tutta la durata della minorità »: il costituente piemontese volle essere più chiaro, e dedicò a questa disposizione un apposito articolo, del quale per altro non si rinviene alcuna traccia nei verbali del Consiglio di conferenza.

L'articolo 13 è esplicito nel considerare unicamente il caso di *minorità* del Principe chiamato alla Reggenza. Ma potrebbe anche darsi il caso di *fisica impossibilità* di questo Principe, in analogia alle disposizioni dell'articolo 16. Se il Principe chiamato alla Reggenza trovasi nella fisica impossibilità di assumerla, egli è certo che l'assumerebbe in suo luogo il Principe più prossimo: cessando però in seguito la fisica impossibilità, potrebbe quegli reclamare per sè l'ufficio di Reggente?

Sembra a noi che nemmeno in questo caso debbasi far luogo alla sostituzione del Reggente, e per le stesse considerazioni che abbiamo or ora indicate. Esse anzi sono di maggiore peso; chè, mentre il raggiungimento della maggiore età è una semplice questione di fatto determinabile senza possibilità di equivoci, il decidere se sia o no cessata l'impossibilità fisica è questione che il più delle volte non può non dar luogo a dispareri e controversie; onde l'opposta interpretazione aprirebbe l'adito a conflitti e incertezze, che è meglio evitare assolutamente. Se la lettera di quest'articolo può lasciare adito a qualche dubbio, lo spirito che l'informa non ne consente veruno.

Art. 14.

In mancanza di parenti maschi, la Reggenza apparterrà alla Regina-Madre.

SOMMARIO.

Reggenza della Regina-Madre.

§ 217. Motivi di quest'articolo. — § 218. Quistioni a cui dà luogo.

Reggenza della Regina-Madre.

§ 217. — Con quest'articolo si prevede l'ipotesi che pervenga al trono un Re minorenni senza che vi sia alcun Principe maggiorenne e capace di assumere la Reggenza. In tal caso, temperando il rigore del principio generale e in ciò discostandosi dal modello della legge francese 30 agosto 1842, lo Statuto devolve la Reggenza a una donna, alla Regina-madre. Leggiamo a tal proposito nel verbale 17 febbraio del Consiglio di conferenza (§ 6, nota):

In difetto di parenti maschi, se la madre esiste, la reggenza le sarà devoluta: e in difetto della madre le Camere nomineranno il Reggente. Essendosi sollevato il dubbio se non convenga escludere la madre in tutti i casi eventuali, è stato osservato che il vantaggio della tutela della madre nel caso previsto sarebbe di evitare la nomina del tutore da parte delle Camere; e che si avrebbe un'evenienza di meno, in cui un suddito eserciterebbe il potere reale, e che in conseguenza la tutela della madre sarebbe un male minore.

In appoggio a tali osservazioni il cav. Des Ambrois dà lettura della relazione d'una Commissione della Camera dei Pari di Francia, che prova tutti gli inconvenienti che possono derivare dalla nomina del Reggente fatta dalle Camere.

Sua Maestà approva la proposta dei Ministri.

Qui chiaro apparisce il motivo politico della estrema eccezione al principio della Legge Salica: di allontanare cioè al più possibile il ricorso alla Reggenza elettiva di

cui si parla nel prossimo articolo 15. È da avvertire che nel citato brano dei verbali furono inesattamente adoperate le parole « tutela » e « tutore » in luogo di « reggenza » e « reggente » forse per l'antica abitudine di confondere le due cose: chè altrimenti non avrebbe senso la frase « evitare la nomina del tutore da parte delle Camere » mentre noi vedremo che a sensi dell'articolo 65 le Camere possono solo essere chiamate ad eleggere il Reggente, e a sensi dell'articolo 17 non si dà mai il caso di tutore elettivo. La relazione francese che si dice letta del ministro Des Ambrois, è quella del Duca di Broglie, che precedette il voto della legge del 30 agosto 1842.

§ 218. — Osservano alcuni che questo articolo 14 non designa la « madre del Re » ma la « Regina-madre »: ossia solo quella madre che sia anche Regina. È Regina-madre la consorte del Re cessante e madre del nuovo Re; ma non la consorte d'un Principe che non cinse la corona, e il cui figlio sia asceso al trono per mancanza di più prossimi eredi. Cosicchè in quest'ultimo caso non si potrebbe mai far luogo alla reggenza della madre, e si dovrebbe saltare immediatamente dalle disposizioni degli articoli 12-13 a quella dell'articolo 15 sulla reggenza elettiva. A ciò per altro si potrebbe contrapporre che il successivo articolo 15 incomincia con le parole « se manca anche la madre » e non dice già « la Regina-madre ». Ma poi lo stesso brano dei verbali del Consiglio di conferenza, che illustra quest'articolo, dimostra che il seguire una interpretazione restrittiva non è in armonia coi veri intendimenti dei padri del nostro Statuto. Perocchè, se il motivo che fece ammettere in caso estremo la reggenza di una donna fu quello di allontanare *per quanto più è possibile* il ricorso all'applicazione dell'articolo 15, sembra più consono allo spirito dello Statuto e in genere della istituzione monarchica, di non introdurre la distinzione di cui trattasi. Noi scorgiamo la ragione del decidere non nel fatto che la Reggente sia vedova del Re cessante, ma nel fatto che sia madre del nuovo Re.

La parola « mancanza » che leggiamo in quest'articolo, sta evidentemente a dimostrare tanto la deficienza assoluta di Principi Reali, quanto la deficienza di Principi Reali maggiorenni e nella fisica possibilità di assumere la reggenza. Risorge quindi a proposito della Regina-Reggente il quesito che movemmo nel § 216. Se, mentre si svolge la Reggenza della madre, un Principe arriva alla maggiore età o diventa fisicamente capace, dovrà la Regina cederli l'ufficio di reggente? Qui non pare dubbia la risposta affermativa; ove si consideri che l'articolo 13, il quale vieta i mutamenti di Reggente, è scritto, prima e non dopo di questo che ora esaminiamo, in guisa da riferirsi esclusivamente alle disposizioni del precedente articolo 12.

Tanto più poi devesi concludere in cotesto senso, quando si immagini un caso veramente straordinario ma non impossibile: che cioè muoia il Re minorenni e gli succeda un altro Re minorenni, figlio di madre diversa. In questa evenienza dovrebbe senza fallo aver luogo la sostituzione di una ad altra persona nell'ufficio di reggente: perciocchè la Madre del Re morto perderebbe la qualità in forza della quale unicamente aveva assunto l'ufficio, e l'acquisterebbe invece la madre del nuovo Re. Dunque la Regina-madre non ha un diritto assoluto a compiere la reggenza incominciata, ma vi è chiamata solo in quanto non vi sia altra persona con qualità preponderante. Le donne essendo chiamate in via affatto eccezionale, debbono ritrarsi acciocchè si possa rientrare nell'ordine regolare appena ciò riesca possibile.

In ogni caso, la madre deve essere fisicamente capace, e ciò per analogia col principio generale che è posto nell'articolo 16. Inoltre non deve essere passata a seconde nozze; il che lo Statuto non dice, ma si argomenta e dall'uso costante delle altre monarchie, e dalle difficoltà cui si andrebbe incontro per l'influenza nascosta che il nuovo sposo, senza alcuna qualità, potrebbe svolgere sull'animo della Reggente e quindi sulle cose del Regno. Come vedremo all'articolo 17, la legge francese del 1842, che fu il nostro modello, escludeva la madre ed anche l'avola, se

rimaritate, dalla *tutela* del Re minorenni, che certo è cosa meno grave della reggenza del Regno.

Conseguentemente la reggenza della Regina-madre viene a cessare per una delle seguenti cause: morte, sopraggiunta incapacità fisica, rinunzia, passaggio ad altre nozze, sopraggiunta maggioranza o capacità fisica di un Principe Reale, devoluzione della corona del Re ad altro Re minorenni e figlio di altri genitori, sopraggiunta maggiore età del Re.

Art. 15.

Se manca anche la madre, le Camere, convocate fra dieci giorni dai ministri, nomineranno il Reggente.

SOMMARIO.

Il Reggente elettivo.

§ 219. Elezione del Reggente. — § 220. Condizioni in cui si svolge e cessa la reggenza elettiva.

Il Reggente elettivo.

§ 219. — Lo Statuto, diffuso in questa parte come in nessun'altra, ha voluto prevedere anche il caso in cui avendosi un Re minorenne, manchino o vengano a mancare tutti i parenti maschi e la madre. Qui, di fronte alla impossibilità di fatto, le caute designazioni preventive si arrestano: e non rimane più che ricorrere alla elezione del Reggente da parte della diretta rappresentanza del popolo. La legge francese del 30 agosto 1842, iniziata e votata per riparare ad un improvviso accidente (§ 210), non reputò di occuparsi anche di questa estrema ipotesi; forse per il motivo che le condizioni della Real Famiglia degli Orléans non erano tali da rendere necessaria siffatta precauzione. Ma il costituente piemontese, che istituiva un duraturo Statuto e non una legge d'occasione, ben fece a provvedervi, pure escogitando ogni altro mezzo per tener lontano quanto più fosse possibile il sistema elettivo (§ 217).

Questo, intanto, adduce seco per necessità un fatto che non si verifica punto nella Reggenza ordinaria: ed è che fin quando la Reggenza è devoluta per designazione della legge, il Reggente designato può entrare in ufficio immediatamente, senza alcuna interruzione, alla stessa guisa che

un Re succede all'altro senza interregno. Mentre invece, se si deve addivenire ad una elezione, è pur forza ammettere che vi sarà una intercapedine. Ora, nel tempo che intercede fra il momento in cui sorge il bisogno della elezione e il momento in cui essa è compiuta, la vita statale non può al certo subire un arresto: la Reggenza deve pur essere esercitata in via provvisoria da qualche autorità che già esista: per necessità di cose, è tacitamente assunta dal Consiglio dei ministri. Abbiamo quindi un eccezionale e rapidissimo caso di Reggenza collettiva: il che dalla Costituzione belga è detto esplicitamente, dal nostro Statuto è lasciato intendere con minore chiarezza ma non con minore certezza. Per pochi giorni adunque il Consiglio dei ministri sarà un Consiglio di Reggenza, onde non potrà a meno di verificarsi come una momentanea eclissi del sistema di Gabinetto, perciocchè i ministri, pur rimanendo come sempre ed anzi più che mai responsabili dei loro atti, non potranno però essere chiamati a risponderne finchè si trovano in quella straordinaria ed eccezionale posizione.

Indi due conseguenze. La prima è, che il Consiglio dei ministri non dovrà esercitare gli uffici regî se non per quel tanto che risulti strettamente indispensabile anzi inevitabile; e dovranno riserbare al Reggente da eleggersi tutto ciò che può essere procrastinato senza pericolo. La seconda è, che questo stato precario deve aver termine con la massima sollecitudine; e perciò lo Statuto ordina che le Camere siano convocate entro il termine massimo di dieci giorni: *dans le terme de dix jours*, come si espresse nel suo testo francese (§ 10).

Se dunque le Camere si trovano riunite, è nello spirito delle cose che i Ministri, lungi dal poterle prorogare o chiudere o dal poter disciogliere quella elettiva, le invitino immediatamente alla elezione di cui trattasi: e se sono aggiornate, prorogate o chiuse, debbono riconvocarle senza il minimo indugio. Ove poi la Camera dei deputati si trovi sciolta e le elezioni siano ancora da compiere, crediamo implicito in questa disposizione statutaria l'ordine di revoca del decreto di scioglimento (§ 186).

Per l'elezione del Reggente la Costituzione belga determina che le due Camere si riuniscono in unica assemblea. Lo Statuto nostro nol dice, e perciò vale anche qui il principio costante del nostro diritto pubblico, per cui esse deliberano sempre separatamente (§ 79). L'elezione adunque dovrebbe esser fatta per voto concorrente ma separato delle due Camere, e il Consiglio dei ministri ne constaterrebbe il risultato.

Quanto all'eleggibilità del Reggente, lo Statuto, come si vede, non pone condizioni; e quindi non ve ne sarebbero altre se non quelle generali e comuni della cittadinanza, del sesso maschile, e della maggiore età.

In esplicazione poi di quanto abbiamo detto al § 214, affermiamo che nemmeno nel caso dell'articolo 15 le Camere abbiano alcun diritto di limitare come che sia le potestà del Reggente che esse eleggono: dappoichè le Camere dallo Statuto son chiamate solo ad eleggerlo, e limitare i poteri dell'individuo prescelto ammonterebbe a limitare i poteri stessi della Corona — il che in ipotesi può sempre farsi, ma obiettivamente, se ragioni intrinseche lo richiedono, non in rapporto a un dato individuo e nell'atto stesso in cui lo si onora della più alta fiducia pubblica.

§ 220. — Il Reggente eletto dalle Camere sarà un privato cittadino, il quale per la durata del suo ufficio esercita « in nome del Re » tutte le attribuzioni costituzionali della Corona e per conseguenza non può non essere irresponsabile degli atti suoi, così durante l'esercizio di quelle funzioni come dopo averle deposte. A lui, come ad ogni altro Reggente, sono riferibili anche le guarentigie di diritto penale, delle quali è cenno al § 91. E il Parlamento, secondo stimerà opportuno, gli assegnerà una sufficiente dotazione, non godendo egli di alcun appannaggio come il Reggente che sia Principe della Real Famiglia.

Sorge intanto anche qui la questione fatta ai §§ 216 e 218. Se nel corso della Reggenza elettiva un Principe parente del Re minorennè perviene all'età maggiore od acquista la fisica possibilità dell'alto ufficio, dovrà egli as-

sumere la Reggenza sostituendosi al cittadino eletto dalle due Camere? Anche qui, come pel caso della Regina-Madre, noi rispondiamo affermativamente: sia perchè la disposizione dell'articolo 13 si riferisce al solo caso dell'articolo 12 e non anche a quelli degli articoli consecutivi, sia perchè la reggenza elettiva ha un tale sapore repubblicano che non si può ammettere in paese monarchico se non pel tempo in cui non si possa in alcun modo evitare. Non è desiderabile, per fermo, una mutazione in così alto loco: ma il vantaggio di rientrare nell'ordine normale del sistema monarchico è tanto evidente, da ridurre a zero gli inconvenienti di un cambio nella persona del Reggente. Il brano di verbale del Consiglio di conferenza che già riferimmo nel § 217 ne attesta che in tal senso restrittivo debbasi interpretare l'articolo 15.

Il Reggente elettivo cessa dunque, o per morte, o per rinunzia, o per sopraggiunta impossibilità fisica, o pel sopraggiungere della maggiore età del Re, o pel sopraggiungere della maggiore età o della capacità di un Principe della Real Famiglia o della capacità della Regina-Madre.

Art. 16.

Le disposizioni precedenti relative alla Reggenza sono applicabili al caso in cui il Re maggiore si trovi nella impossibilità di regnare. Però se l'erede presuntivo del trono ha compiuto diciotto anni, egli sarà in tal caso di pien diritto il reggente.

SOMMARIO.

Reggenza pel Re maggiorennne.

§ 221. Fisica impossibilità di regnare. — § 222. A chi spetti dichiararla. — § 223. Come in questo caso devolvesi la Reggenza.

La Luogotenenza.

§ 224. Come sorge, e come fu esplicita presso di noi. — § 225. Considerazioni che si deducono dalla nostra pratica. — § 226. Casi propriamente detti di Luogotenenza.

Reggenza pel Re maggiorennne.

§ 221. — Le disposizioni degli articoli 12-15 disciplinano la Reggenza che si renda necessaria per l'assunzione al trono di un Re minorennne. Ma la Reggenza si può rendere necessaria anche per un altro caso: quello in cui il Re, pur essendo maggiorennne, ascenda al trono o successivamente cada nella fisica impossibilità di regnare — ed a siffatta ipotesi lo Statuto provvede col presente articolo.

Che cosa sia la « fisica impossibilità di regnare » lo Statuto non dice, e per fermo non avrebbe potuto dire in guisa da comprendere tutti gli svariati casi e le infinite gradazioni possibili. Questo soltanto può determinarsi, che l'incapacità deriva, in ipotesi, o da cause intrinseche o da condizioni estrinseche. Esempi delle prime: una grave e

prolungata infermità che impedisca di attendere in veruna guisa alle funzioni regie; una grave e permanente imperfezione che abbia questo medesimo effetto assoluto, come il sordomutismo; un vizio di mente, che è poi il caso più ovvio nella storia. Esempî delle altre: la prigionia di guerra o la diuturna assenza dal regno, in guisa che il Re stesso non sia in grado, o non curi, di delegare ad altri il suo ufficio. Alla tragica morte di Re Umberto, la sera del 29 luglio 1900, l'augusto successore di lui trovavasi in alto mare, nè si sapeva ove avvertirlo, e quando egli avrebbe potuto fare ritorno; si accennò allora dai giornali, nel primo impeto della costernazione pubblica, all'opportunità d'istituire la Reggenza: ma non fu necessario, perchè il nuovo Re toccò il suolo della patria nel mattino del 31 luglio.

La legge francese del 30 agosto 1842 (§ 210) non trattava punto di questa ipotesi. La costituzione belga, altra ispiratrice del costituente piemontese, parlò in genere « di impossibilità » senz'alcuna qualificazione. Lo Statuto nostro, parlando della sola impossibilità « fisica » ha voluto dunque escludere ogni altro caso, che sarebbe d'impossibilità non fisica ma morale a continuare nell'altissimo ufficio. Scrittori autorevoli non rifuggono infatti dal configurare l'eventualità di tradimento; di evidente dispregio della costituzione, di rifiuto a giurare, di sgoverno estremamente pernicioso, d'indegna condotta privata che offuschi l'onore del regnante e gli tolga affatto la pubblica stima⁽¹⁾. Ma queste supposizioni straordinarie, oltre all'essere gratuitamente ingiuriose per le dinastie, la cui lealtà immacolata è tradizionale e incrollabile come appunto in Italia, trascendono nel modo più compiuto dal campo giuridico, onde ben fanno le costituzioni a disinteressarsene. Nel campo giuridico la persona del Re è sacra ed inviolabile: il diritto che dichiara ciò, contraddirebbe a sè stesso, ove poi pretendesse organizzare una Reggenza che presume la sospensione o interdizione legale del Principe, scivolando

(1) Sono citati dal MORELLI, *Il Re*, pag. 361 e seg.

in una ibrida specie di monarchia soggetta alle censure del popolo e delle Camere. Non d'una semplice Reggenza, ma d'altri provvedimenti e rimedi si tratterebbe in quelle tristissime ipotesi: provvedimenti e rimedi che non si scrivono perchè non sono giuridici.

§ 222. — Ma anche ristretta l'impossibilità, come deve essere, alle sole cause fisiche, il determinare se esiste, e se esiste a tal punto da richiedere una Reggenza, costituisce una valutazione delicatissima, di puro carattere politico. Il che non è un male in sè stesso, giovando anzi allo Stato la maggiore libertà di determinazione che ne deriva in presenza degli svariati casi e gradi singoli; ma è un pericolo indubbio per le incertezze e i dispareri che una tale determinazione implica necessariamente. Entrano in linea di calcolo i criteri d'opportunità, le urgenze del Governo, le qualità del Reggente presuntivo, la volontà di lui che potrebbe essere contraria, i sentimenti della Real famiglia, le tendenze o impressioni dell'opinione pubblica, il sentire dei ministri che pei primi sono chiamati ad affrontare una situazione simile.

A chi dunque spetterà l'arduo giudizio? Lo Statuto nol dice: ma è certo che non può nè spettare al Re stesso, perciocchè allora verseremmo nell'ipotesi della volontaria delegazione dei regî poteri (§ 224), nè al Principe destinato ad assumere la Reggenza, perciocchè questi potrebbe obbedire all'interesse naturale ed umano di decidere secondo il proprio vantaggio. Comunemente si sostiene che il giudizio dovrebbe essere annunziato dalle Camere; non però in forma di legge (dovendosi dichiarare impedito il Re e non ancora essendovi un Reggente, mancherebbe la persona idonea a sanzionarla); ma in forma di una risoluzione votata separatamente negli identici termini dalle due assemblee. A noi però la soluzione non sembra esatta, e probabilmente non a caso lo Statuto si astenne dall'indicarla. Qui infatti non si può argomentare dall'articolo 15, che noi vedemmo essere stato foggato con estrema ripugnanza, per provvedere ad un caso ben definito, senza che si possa esten-

derlo con infondata interpretazione analogica. E se si argomenta dalla costituzione belga la quale in questo punto dovette essere tenuta presente dai padri del nostro Statuto, vedesi che nell'articolo 82, pure ordinando la convocazione delle Camere (perchè in Belgio il Reggente è sempre elettivo), determina che la convocazione abbia a farsi *dopo* che *i ministri* abbiano fatto constatare l'impossibilità del regnante. E se infine si argomenta dal caso dell'Inghilterra ove fu devoluto al Parlamento di decidere sulla pazzia di Giorgio III, non devesi dimenticare che in Inghilterra non esisteva allora nè oggi esiste una legge permanente che disciplini i casi e i modi della Reggenza.

Noi reputiamo che l'applicazione dell'articolo 16 debba farsi a cura e a responsabilità dei ministri. O che trattisi d'un periodo calmo, o che trattisi d'un periodo critico in cui tutto spinge a decidere con rapidità fulminea, in un regime libero nè l'impossibilità per vizio fisico sarebbe un evento improvviso, nè quella per lunga assenza o irreperibilità sarebbe un fatto ignoto all'opinione pubblica. E dove l'opinione pubblica impera ed ha a sua disposizione la stampa libera e il Parlamento, la responsabilità dei ministri può e deve bastare alle decisioni di questo genere. Ad iniziativa dei ministri, che sono ministri *del Re*, stretti, al Re per giuramento, il Principe designato dai vincoli del sangue, convenendo per sua parte nel giudizio dei ministri e perciò confermandone la convenienza e regolarità, assumerebbe la Reggenza; immediatamente adempirebbe la condizione di cui all'articolo 23; immediatamente pubblicherebbe un proclama controfirmata dai ministri, per annunziare al popolo i fatti compiuti. Solo ove mancassero affatto i Principi capaci e maggiorenni nella Real famiglia, dovendosi ricorrere alle Camere per l'elezione del Reggente (articolo 15) esse si troverebbero anche investite del diritto implicito di decidere se alla Reggenza debba addivenirsi. Ma pretendere che in ogni caso abbiasi a ricorrere al giudizio delle assemblee, quando lo Statuto avrebbe potuto dirlo e nol disse, sarebbe inasprire e prolungare senza ne-

cessità una situazione dolorosa, e proclamare nelle istituzioni monarchiche un vero e proprio interregno.

Cessando più tardi la fisica impossibilità del Re, questi riprenderebbe l'esercizio dei suoi poteri, e con ciò la Reggenza avrebbe termine senza alcuna speciale formalità, in analogia a quanto vedemmo sempre avvenire per la cessazione della Luogotenenza (§ 225). I ministri infatti continuano ad essere ministri *del Re* anche durante la Reggenza, perciocchè il Reggente medesimo non esercita le sue funzioni che « in nome del Re » e la loro responsabilità al paese e alle Camere può essere bastevole guarentigia che nè si affretterebbe la cessazione della Reggenza prima dell'effettiva cessazione dell'incapacità regia, nè si ritarderebbe più del necessario.

§ 223. — In ordine a questo articolo, il verbale della seduta 17 febbraio del Consiglio di conferenza (§ 6, nota), contiene parole brevissime :

È stato ugualmente stabilito, con l'assenso del Re, che il caso di impossibilità fisica di regnare sarebbe regolato sulle stesse basi di quello della Reggenza.

Quindi la Reggenza per fisica impossibilità del Re maggiore — *du Roi quoique majeur*, dice il testo francese del nostro Statuto (§ 10) — si devolve con lo stesso ordine di quella per la minore età di lui; con l'unica variante, che se l'erede presuntivo del trono ha compiuto gli anni 18, egli è di pieno diritto il reggente. E per « erede presuntivo » non devesi intendere il solo figlio primogenito del Re, ma qualunque Principe più prossimo al trono, sia anche fratello o zio o nipote del Re.

Invero, se il Re, in luogo di essere semplicemente impossibilitato, venisse a mancare del tutto, il suo erede presuntivo, quando avesse già raggiunto la maggiore età fissata nell'articolo 11, si troverebbe nella piena capacità di assumere la Corona a tutti gli effetti: sarebbe quindi strano di non dare a lui la preferenza sopra ogni altro, allorchè trattasi dell'occupazione temporanea di quell'ufficio ch'egli

avrebbe dritto e capacità di assumere permanentemente. La stessa ragione che nell'ipotesi dell'articolo 12 fece fissare la devoluzione della Reggenza secondo la norme della successione al trono, indica e richiede questa opportuna riserva per il caso che ora ci occupa.

Cosicchè, dichiarata la fisica impossibilità del Re maggiorennne, la Reggenza devolvesi in primo luogo all'erede presuntivo, se ha compiuto gli anni 18 e se a sua volta è fisicamente capace; in secondo luogo, al Principe maggiorennne e capace, che sia più prossimo parente del Re, nell'ordine della successione al trono; in terzo luogo, alla Regina-Madre, se esiste e se è capace; in quarto ed ultimo luogo, alla persona designata dalle Camere.

La Regina consorte del Re impedito non vi avrebbe dunque mai dritto; e nemmeno le Camere la potrebbero presciogliere a tale ufficio nel caso d'assoluta mancanza di altri parenti, perciocchè nel nostro ordinamento statutale non è consentito alla donna d'assumere uffici politici.

Il dritto di preferenza all'erede presuntivo è tale, secondo la lettera dell'articolo 16 e lo spirito di tutta questa parte dello Statuto, che nell'ipotesi di cui ora ci occupiamo, non è mai applicabile a lui la disposizione dell'articolo 13. Vale a dire, che se per la minorità o l'incapacità dell'erede presuntivo la Reggenza è assunta da altri, giungendo quegli al diciottesimo anno od uscendo dalla incapacità fisica eventuale, la Reggenza dovrebbe trasferirsi a lui di pieno diritto, in sostituzione di colui o di colei che prima l'avesse assunta. Se così non fosse, non s'intenderebbe l'espressione « di pien dritto » che leggiamo in quest'articolo. E bene il Morelli ha rilevato che l'articolo 16 confermando e richiamando in tutto gli articoli 12-15, con la eccezione dell'ultimo capoverso non può riferirsi se non alla disposizione dell'articolo 13, e questa adunque vuolsi intendere modificata.

Qui si connette una curiosa questione. Se l'erede presuntivo all'età di 18 anni ha funzionato da reggente, dovrà egli, cessando da queste funzioni, ritornare nella condizione di minorennne fino a che non abbia compiuto, come Prin-

cipe, il ventunesimo anno? Gli scrittori sono concordi nel ritenere che l'esercizio della Reggenza debba costituire per l'erede presuntivo un caso d'emancipazione legale al pari del matrimonio. Invece gli articoli 11 e 12 dimostrano che non si può esercitare le funzioni regie se non si è maggiorenni, e quindi i Principali Reali sono chiamati alla Reggenza solo se di età maggiore; ma poichè il Principe ereditario vi è chiamato ai 18 anni, vuol dire che l'assunzione della Reggenza al pari dell'assunzione al trono è per lui causa di cessazione della minore età; e questa, una volta intervenuta, non potrebbe certo cadere più tardi nel nulla.

La Luogotenenza.

§ 224. — L'ipotesi contemplata in quest'articolo 16 è che il Re divenga fisicamente incapace senza ch'egli stesso abbia il tempo di prevedere la propria incapacità e di provvedere in conseguenza. Quindi è la legge quella che, indipendentemente dal concorso della volontà di lui, determina chi lo debba surrogare nell'esercizio dell'intero ufficio regio.

Può però anche avvenire che il Re, mentre si trova nella piena capacità di regnare, avverta l'imminenza d'un impedimento all'esercizio del proprio potere, e quindi, con valutazione discrezionale e sotto la responsabilità dei ministri, provveda egli stesso ad istituire un temporaneo suo rappresentante. Così, nel caso ch'egli giaccia infermo e la malattia si aggravi o si prolunghi; o che debba allontanarsi dallo Stato; o che stia per recarsi ad affrontare le preoccupazioni e i pericoli d'una guerra.

Di cotesta specie di Reggenza spontaneamente istituita dal Monarca, si hanno precedenti assai numerosi; nè solo negli antichi tempi, quando erano più frequenti e più lunghe le guerre e assai meno rapide le comunicazioni fra il Re lontano e i suoi popoli, ma anche nei tempi nostri; e varie costituzioni la prevedono in espressi termini. Non così il nostro Statuto: per la qual cosa fu sostenuto che presso

di noi un simile provvedimento non è costituzionale, anche per la considerazione che le competenze sono di ordine pubblico e vige per esse il principio *delegatus delegare non potest*.

Ma il fatto è, che malgrado il silenzio dello Statuto, le necessità delle cose hanno addotto codesta specie di Reggenza anche nel nostro paese; ed anzi vi ha ricevuto il nome specifico di « Luogotenenza ». Sette volte finora ne fu fatto esperimento.

Con R. decreto 28 marzo 1848, n. 686, pochissimi giorni dopo l'emanazione dello Statuto e perciò in autentica interpretazione di esso, il Re Carlo Alberto, dovendosi recare alla guerra sui piani lombardi, nominava a suo Luogotenente Generale il principe Eugenio di Savoia Carignano. E con altro decreto 11 agosto, n. 772, datato da Vigevano, il Re determinava che l'autorità delegata al principe Eugenio « abbia a continuare sino a nuovo nostro provvedimento ». Dalla fine di marzo, pertanto, il principe Eugenio firmò tutti gli atti di Governo, e la firma del Re Carlo Alberto non ricomparve definitivamente che in data 16 settembre.

Con R. decreto 13 marzo 1849, n. 885, il Re Carlo Alberto, recandosi di nuovo alla guerra d'indipendenza, lasciava a Luogotenente Generale lo stesso principe Eugenio; ma la firma reale fu tenuta da questi per brevi giorni, chè nel 25 dello stesso mese ascendeva al trono il Re Vittorio Emanuele II, i cui primi decreti nella « Raccolta » portano la data del 29 marzo.

Con R. decreto 21 maggio 1849, n. 908, il Re Vittorio Emanuele, colpito da grave infermità, chiamava a Luogotenente Generale il proprio fratello Ferdinando duca di Genova; riprendendo poi la firma il successivo 30 giugno.

Con R. decreto 19 novembre 1855, n. 1180, il Re dovendosi recare a Parigi e a Londra, nominava Luogotenente Generale il ripetuto principe di Carignano, riprendendo la firma il 14 dicembre.

Con R. decreto 26 aprile 1859, n. 3347, si ebbe una nuova luogotenenza del principe di Carignano, assentandosi

il Re per la nuova guerra d'indipendenza; e la firma di Vittorio Emanuele non ricomparve sugli atti di Governo che il 24 luglio consecutivo.

Con R. decreto 29 settembre 1860, n. 4322, si ebbe un nuovo caso di Luogotenenza del principe Eugenio, per la discesa del Re nelle provincie del mezzogiorno; e il Re riasunse la firma col gennaio del 1861.

Finalmente, con R. decreto 20 giugno 1866, n. 2978, muovendo il Re in guerra contro l'Austria, istituì ancora a Luogotenente Generale il vecchio principe Carignano; nè riprese la firma che il giorno 24 ottobre.

§ 225. — A parecchie osservazioni invitano codesti precedenti.

Innanzi tutto, essi mostrano che i motivi per cui si addivenne alla Luogotenenza furono partenze del Re per la guerra, infermità, assenza dal Regno. Più tardi, però, in occasione di altra grave infermità del Monarca nel 1869, non si stimò di ricorrere a Luogotenenza, nè vi si ricorse posteriormente in occasione di viaggi del Re all'estero.

Essi mostrano, in secondo luogo, che nel prescegliere la persona del Luogotenente fu sempre seguito l'ordine normale stabilito per la Reggenza. Infatti nei due primi casi assentavansi dalla capitale, insieme al Re, anche i suoi due figli; e non rimanendo che principesse e fanciulli, doveva appunto il principe Eugenio ricevere il deposito delle funzioni regie. Nel terzo caso, essendovi un fratello del Re, la luogotenenza fu affidata a lui, e non al principe Eugenio, così portando la designazione naturale secondo i vincoli del sangue. Nei casi del 1855, 1859 e 1860, essendo morto il duca di Genova, fratello del Re, ed essendo ancora minorenni i figli del Re, l'ordine naturale designava di nuovo il principe Eugenio. Infine nel 1866 era bensì divenuto maggiorenne il Principe Ereditario, ma egli, e con lui il fratello, accompagnò il Re al campo, e rimanendo solo un nipote ancora minorenni, il principe Eugenio era tuttavia il natural designato.

Dunque l'esperienza nostra non giova a coloro i quali

sostengono che la Luogotenenza, essendo libera istituzione regia, può essere affidata a chiunque il Re prescelga, senza riguardo necessario alla parentela ed al grado di essa.

Quanto alla forma, rimane stabilito che la Luogotenenza è istituita non per legge, ma per Decreto Reale con la controfirma di tutti i ministri, e correttamente il Decreto Reale fu sempre annunziato e letto dai ministri alle due Camere, in guisa che il provvedimento regio, come ogni altro atto della Corona, rimase coperto dalla responsabilità ministeriale.

In ordine ai poteri del Luogotenente Generale, è opportuno riferire nella sua integrità la parte dispositiva del citato decreto 28 marzo 1848, il primo della serie:

Il principe Eugenio di Savoia Carignano è nominato a Nostro Luogotenente Generale durante la prossima nostra assenza degli Stati Nostri.

Egli provvederà in nome Nostro, sulla relazione dei Ministri responsabili, negli affari correnti e nelle cause d'urgenza, firmando i Reali decreti i quali saranno contrassegnati e vidimati nelle solite forme.

Gli altri affari continueranno ad esserci rassegnati dai rispettivi Ministri.

Questa formola fu sostanzialmente ripetuta in tutti gli altri casi consecutivi, ma nel 1860 vi fu aggiunto:

Egli disporrà a che ci sieno rassegnati gli affari di grave importanza.

Indi emerge che i poteri del Luogotenente si estendono bensì a tutto lo Stato come quelli del Reggente, ma a differenza di quelli del Reggente sono limitati secondo il libero criterio della Corona. Infatti, nel caso della Luogotenenza non abbiamo, come nel caso della Reggenza, un Re incapace, un Re esistente solo di nome o persino inesistente (quando il Re è concepito e non nato); bensì il Re impedito, che volontariamente istituisce un rappresentante, un delegato, un mandatario. Quindi nulla vieta che il Re si riservi la parte più delicata o quella che richiede meno urgenti risoluzioni; e nulla vieta che anche nel corso della Luogotenenza il Re medesimo continui ad emettere decreti ed esercitare qualunque atto del suo ufficio. Memorabile, ad esempio, è il decreto di Carlo Al-

berto sulla bandiera tricolore, ch'egli emanò dal campo di Volta l'11 aprile 1848, mentre la Luogotenenza già funzionava a Torino. Indi una conferma al principio che esamineremo a suo luogo, e per cui durante le assenze del Re lo segue in ogni caso qualche ministro responsabile.

Il Luogotenente Generale entra nell'esercizio delle funzioni affidategli, a quanto consta, senza la solennità del giuramento, che pel Reggente è stabilita nell'art. 23 dello Statuto. Esercitando larga parte degli uffici regii con lo stesso potere discrezionale del Re (sebbene entro i limiti del mandato affidatogli) e sotto la responsabilità dei ministri costituzionali, anche il Luogotenente Generale dev'essere tenuto irresponsabile degli atti del Governo; non però verso il Re, che lo ha istituito e può revocarlo. Ma le maggiori guarentigie penali del Reggente, che riferimmo al § 91, non sono a lui applicabili, perciocchè il codice nol dice, e non si può quindi interpretare estensivamente.

Gli atti di Governo durante la Luogotenenza erano intestati come segue: « Eugenio, Principe di Savoia-Carignano, Luogotenente Generale di Sua Maestà »; si aprivano con la formola « in virtù dell'autorità che ci è delegata » e il Principe Luogotenente vi apponeva la sua firma come fa il Re. Solo nella Luogotenenza del Duca di Genova i decreti furono in tutto redatti come se avesse dovuto firmarli il Re, e il Luogotenente generale sottoscriveva « Per Sua Maestà, Ferdinando di Savoia ». In ogni caso, seguiva sempre la controfirma dei ministri responsabili.

Da ultimo, la cessazione della Luogotenenza è sempre avvenuta senza alcuna formalità nè di Decreto Regio nè di comunicazione ufficiale alle Camere, ma col semplice ritorno del Monarca alla trattazione degli affari.

§ 226. — La Luogotenenza, al pari della Reggenza, si estende per tutto lo Stato. Non fu dunque vera Luogotenenza, benchè designata impropriamente con codesto nome, la missione del Principe Eugenio di Savoia-Carignano a governare le provincie Toscane (Regio decreto 23 marzo 1860) indi le provincie Napoletane (R. decreto

7 gennaio 1861), quella del Farini nelle stesse provincie Napoletane (R. decreto 6 novembre 1860), quella del senatore Cordero di Montezemolo a governare le provincie Siciliane (Regio decreto 2 dicembre 1860), quella del generale Lamarmora a Roma (R. decreto 9 ottobre 1870).

In realtà qui trattavasi di pura nomina a Commissarii Straordinarii con gli amplissimi poteri richiesti dalle circostanze, al momento in cui vaste regioni si riunivano alla patria: non erano delegazioni del potere regio per tutto lo Stato, ma istituzioni di Governatori Generali per determinate parti dello Stato medesimo: e perciò i prescelti non sempre furono Principi Reali, come nel caso della vera Luogotenenza.

Art. 17.

La Regina-madre è tutrice del Re finchè egli abbia compiuta l'età di sette anni; da questo punto la tutela passa al Reggente.

SOMMARIO.

Tutela del Re.

§ 227. Ragioni di quest'articolo.

Tutela del Re.

§ 227. — Quando il Re è minorenni, sono due le necessità alle quali si deve provvedere: da una parte, alla Reggenza dell'ufficio regio, dall'altra alla cura della persona stessa di lui. Dalla Reggenza, di cui si occupano gli articoli precedenti, va dunque distinta la tutela; e questa fa oggetto del presente articolo.

Il principio delle antiche legislazioni, quando lo Stato consideravasi come proprietà del monarca, era che la reggenza fosse subordinata alla tutela; il principio delle costituzioni moderne, è che la tutela debba subordinarsi alla Reggenza. E come il Reggente è d'ordinario l'erede presuntivo della Corona, prudenza vuole che nel caso del Re fanciullo non si affidi a lui la cura di quella debole esistenza che forma l'unico ostacolo alla di lui assunzione al trono. Pel Re fanciullo, adunque, la tutela si suole distinguere dalla Reggenza — semprechè vi sia la madre del Re, la quale saprà meglio guardarlo.

La legge francese del 30 agosto 1842 (§ 210) disponeva col suo articolo sesto ed ultimo:

La guardia e la tutela del Re minorenni appartiene alla Regina o principessa sua madre, che non sia rimaritata; e in suo difetto alla Regina o principessa sua avola paterna, egualmente non rimaritata.

I padri della nostra costituzione si occuparono di questo punto nella seduta 17 febbraio del Consiglio di conferenza (§ 6, nota), certo avendo sott'occhi la legge francese: e nel verbale troviamo le seguenti considerazioni, subito dopo l'affermazione che la Reggenza spetta al più prossimo parente maschio maggiorenne:

Nondimeno eravi luogo a determinare se la madre non sarebbe tutrice, a termini della legge (comune); ma si è osservato che questo sarebbe un caso eccezionale, e non conveniva di lasciare la tutela separata dalla Reggenza. Essendo parso tuttavia non conveniente di togliere tutta la guardia alla madre, si è proposto di lasciare ad essa la tutela del suo figliuolo sino all'età di sette anni, perocchè sino a quel punto la tutela non avrebbe nulla di comune con gli interessi dello Stato; ma che dopo quella età essa passerebbe al Reggente.... Sua Maestà approvò la proposizione dei ministri.

Il Des Ambrois poi nelle sue Memorie⁽¹⁾ attesta che il limite di sette anni fu voluto, piuttosto che accettato, dal Re Carlo Alberto: il quale osservava che attesa la posizione geografica del piccolo Piemonte fra i due potenti Stati di Francia e d'Austria, nel caso che la madre del Re appartenesse per nascita appunto all'una o all'altra di quelle due Corti, non sarebbe stato cauto il lasciarle per un tempo più lungo l'educazione del piccolo monarca.

In tal guisa erano conciliati i diritti della maternità con le necessità dello Stato: poichè da una parte l'educazione del Re interessa troppo la cosa pubblica per potersi abbandonare interamente alla madre, la quale d'ordinario è principessa straniera; d'altra parte, sarebbe troppo dura sentenza il sottrarre alle dirette cure materne il fanciullo nella sua più tenera età.

Nel diritto francese distinguevasi, come abbiamo veduto, la *guardia* e la *tutela* del Re minorenni: quella voleva significare l'educazione del giovinetto, questa la gestione dei suoi interessi domestici. Il nostro Statutò parlò solo di tutela, disgiungendola dalla Reggenza solo se esiste la madre ed è capace, e solo sino ai 7 anni.

La madre però non ha mai la patria potestà sul proprio

(1) *Notes et souvenirs*. Bologna, 1901, pag. 17.

figlio che cinge corona: perchè all'epoca della formazione dello Statuto le leggi civili sarde non riconoscevano la patria potestà alle madri vedove, e quest'articolo 17 non contenne, come avrebbe potuto, una deroga a tale principio.

È stato sostenuto, che allorquando il Re minorenni sia figlio non del Re precedente, ma di un semplice Principe, la tutela non spetti in alcun modo alla di lui madre, non essendo essa « Regina ». La legge francese — osservasi — ben prevede il duplice caso, ed espressamente chiamò alla tutela la madre, fosse regina o semplice principessa; lo Statuto nostro, pur avendo a modello quella legge, non parlò che della « Regina-madre ». Noi pensiamo che la contraria opinione debba essere considerata come più esatta, dopochè ci è dato conoscere nel loro testo integrale e genuino i verbali del Consiglio di conferenza onde uscì lo Statuto. Ora, in quei verbali, come testè si è veduto, si parla di « madre » in genere, e si dichiara « non conveniente » il negare a lei la tutela del « suo » figliuolo, e si rileva che fino ai sette anni la tutela non ha « nulla di comune con gli interessi dello Stato » — anche perchè non implica nemmeno la patria potestà — e tutto questo vale indipendentemente dall'essere la madre, o non essere, consorte del Re precedente. L'idea che qui campeggia, è di rispettare i vincoli più intimi del sangue, gli affetti umani più puri: e se parve crudeltà il togliere un bimbo alle cure della genitrice allorquando essa è anche Regina, non sarebbe cotesta una minor crudeltà quando la genitrice fosse una semplice principessa. Ben vero che lo Statuto nostro s'ispirò alla legge francese; ma quando vediamo ch'esso lasciò fuori l'avola, che non escluse espressamente la madre rimaritata, che introdusse il limite di sette anni mentre la legge francese abbandonava la tutela allà madre per tutta quantà la minorità del monarca, nulla si oppone a ritenere che l'espressione « Regina-madre » non fu intenzionale: tanto più se si pensi che la stessa madre e tutrice del Re — principessa o Regina — sarebbe pur sempre subordinata all'autorità del Principe Reggente come capo della Real Famiglia (§ 252).

Art. 18.

I diritti spettanti alla podestà civile in materia beneficiaria, o concernenti all'esecuzione delle provvisioni d'ogni natura provenienti dall'estero, saranno esercitati dal Re.

SOMMARIO.

Diritti dello Stato verso la Chiesa Cattolica.

§ 228. Origine storica di questo articolo. — § 229. La materia beneficiaria. — § 230. Il *placet* e l'*exequatur*. — § 231. Diritti concessi al Re da questo articolo. — § 232. L'*exequatur* pei consoli esteri.

Diritti dello Stato verso la Chiesa Cattolica.

§ 228. — Secondo il diritto pubblico vigente in tutti i paesi cattolici nel periodo dell'*armonia* fra lo Stato e la Chiesa (§ 30), competevano alla potestà civile due sorta di diritti verso quest'ultima. Da una parte, i frutti dei benefizi ecclesiastici nel tempo di lor vacanza costituivano una « regalia » — e vuol dire una proprietà dello Stato — onde il Sovrano godeva dappertutto, sebbene con varietà di misura e di forma, dell'autorità di assumere il possesso dei detti benefizii per amministrarne e incamerarne i proventi allorchè mancava il loro investito, e quindi anche dell'autorità d'invigilare che gl'investiti non abusassero della loro posizione per danneggiare la consistenza dei rispettivi benefizii. Dall'altra, le bolle di nomina ai diversi benefizii, e in genere i provvedimenti delle autorità ecclesiastiche, erano soggetti all'approvazione del potere civile, nel duplice intento di mantenere integra la regalia sui benefizii, e di guarentirsi contro eventuali pericoli che dalla esecuzione di quei provvedimenti potessero derivare all'ordine pubblico e alla politica. L'approvazione della potestà

civile, se trattavasi di nomine o provvisioni emananti dai vescovi, era detta *placet*; se di nomine o provvisioni emananti dal Sommo Pontefice, era detta *exequatur*.

Anche in Piemonte i Concordati avevano riconosciuta al Sovrano e disciplinata la regalia in materia beneficiaria; mentre quelli in particolare del 24 marzo 1727 e del 6 gennaio 1742 avevano riconosciuto e regolato il sovrano dritto di *exequatur* delle « provvisioni provenienti dall'estero » ossia delle bolle emananti dalla Santa Sede, in contrapposto alle provvisioni emananti dagli Arcivescovi e Vescovi dello Stato medesimo. Senonchè, a termini di antiche disposizioni interne il diritto d'*exequatur* nel Regno Sardo esercitavasi dall'Ordine Giudiziario: le bolle, cioè, si dovevano dagli interessati presentare al Senato ossia alla Corte d'Appello della rispettiva giurisdizione; e la Corte, udite le conclusioni dell'Avvocato Generale, concedeva o ricusava l'assenso devoluto alla potestà laica. Ciò si rileva dal capoverso dell'articolo 2 del Codice civile sardo del 1837 che noi abbiamo riferito nel § 34. Ora, l'introduzione del sistema costituzionale rappresentativo fece avvertire la necessità d'innovare su questo punto. I poteri dello Stato si venivano a specializzare e a distinguere; il Giudiziario acquistando la piena autonomia a cui ha diritto, rientrava nella sua sfera propria; e la valutazione sulle qualità politiche delle persone investite dei benefizii o sulle probabili conseguenze civili delle provvisioni decretate dalle autorità della Chiesa, non poteva più rimanere affidata ai giudici. Essa dunque doveva passare all'Esecutivo, in quel momento in cui l'Esecutivo organizzavasi nelle mani di ministri responsabili di ogni cosa alle Camere; e fu perciò inserito nello Statuto questo articolo 18, il quale non ha precedenti nei modelli di Francia o del Belgio, nè imitazioni o corrispondenze nelle costituzioni contemporaneamente emanate negli altri paesi della penisola. Leggiamo nel verbale della seduta 2 marzo del Consiglio di conferenza (§ 6, nota):

Il Ministro dell'interno (Borelli)..... spiegando a mano a mano i motivi delle varie modificazioni che un esame più approfondito della materia ha suggerito d'introdurre (nel testo definitivo dello Statuto), riferisce che

l'articolo dichiarante che « i diritti i quali appartengono all'autorità civile in materia di benefizii o che concernono l'esecuzione di qualsiasi provvisione proveniente dall'estero sarebbero esercitati dal Re » era stato aggiunto *per avocare all'autorità reale il diritto di dare gli Exequatur*; perciocchè i Senati attualmente, come magistrati puramente giudiziari non potendo più esercitare queste attribuzioni, ciò doveva rientrare necessariamente nel diritto comune.

Nè si tardò a mettere la legislazione in armonia col principio affermato nell'articolo 18; e il Re Carlo Alberto emanava dal quartier generale di Volta il R. decreto 25 aprile 1848, n. 715, di cui è opportuno riferire il testo, a conferma di quanto ora abbiamo ricordato:

Visto l'articolo 18 dello Statuto fondamentale;

Ritenuto che pel nuovo ordine di cose stabilito, *cessa* presso i *magistrati d'appello* l'ingerenza che era ad essi affidata riguardo alle concessioni dell'*Exequatur* alle Provvisioni di Roma, e delle dispense dal disposto dal paragrafo *Collegiis* ⁽¹⁾ delle antiche costituzioni di Milano;

Volendo Noi provvedere a determinare le norme da seguirsi d'ora innanzi in ordine a tali oggetti;

Sulla proposizione, ecc. abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

Art. 1. — Le Provvisioni di Roma: che a termini dei concordati e degli usi vigenti debbono, prima d'essere mandate ad effetto, munirsi di *Exequatur*, continueranno a presentarsi ai rispettivi Avvocati Generali dei varii Magistrati d'appello.

Art. 2. — Gli *Avvocati Generali* esamineranno le dette Provvisioni, ed accompagnate dal loro *parere* le trasmetteranno direttamente al *Ministero degli Affari Ecclesiastici e di Grazia e Giustizia*.

Art. 3. — Il Ministero comunicherà il tutto al *Consiglio di Stato*, che ne farà disamina ed emetterà le relative sue deliberazioni.

Art. 4. — Quindi il Ministero stesso ne farà *relazione* a Noi, e proporrà occorrendo l'opportuno *decreto di Exequatur*.

Art. 5. — Trattandosi di Provvisioni che debbano avere esecuzione nelle provincie smembrate dall'antico ducato di Milano, tali Provvisioni continueranno ad essere presentate all'Ufficio dell'*Economato generale*, dal quale verranno fatte passare all'*Avvocato generale*, che le trasmetterà col suo parere al *Ministero* acciò vi provveda nei modi accennati nei precedenti articoli 3 e 4.

Art. 6. — Le stesse norme prescritte coi precedenti articoli 1, 2, 3 e 4 si seguiranno pel corso delle domande di dispensa dal disposto del paragrafo *Collegiis*.

(1) Questo paragrafo imponeva alcune restrizioni all'acquisto di beni stabili da parte degli enti ecclesiastici.

§ 229. — Facile è il vedere che l'articolo 18, sebbene ideato al solo ed unico scopo transitorio del passaggio di competenza che testè abbiamo delineato, contiene in sè due distinte affermazioni: conferma dei diritti della potestà civile in materia beneficiaria, conferma dei diritti della potestà civile di fronte all'esecuzione delle provvisioni emananti dal Sommo Pontefice. Quella medesima ragion dei tempi che dettava l'articolo 1, il capoverso dell'articolo 28 e il n. 1 dell'articolo 33 coi quali rendevasi omaggio alla supremazia della Chiesa cattolica, dettava anche in questo articolo 18 la riaffermazione delle guarentigie che lo Stato avea guadagnate nel corso dei secoli verso la Chiesa medesima. Indi il parallelo svolgimento della legislazione dapprima piemontese e poscia italiana per quelle due vie, cioè in ordine alla materia beneficiaria e in ordine alla preventiva approvazione delle provvisioni ecclesiastiche. Esaminiamo brevemente l'una e l'altra.

La regalia dei benefizî vacanti, che trae la sua ragion d'essere non solo da scopi fiscali, ma dal concetto dei diritti dello Stato a tutela del patrimonio ecclesiastico ed a soccorso del clero povero e benemerito, continuò sotto le vecchie discipline fin quando non ebbe termine il Regno di Sardegna; ma nel 1860, incominciate le annessioni, si avvertì via via la necessità di ridurre a regole uniformi le disposizioni varie che in siffatta materia vigevano nelle diverse parti della penisola. Il R. decreto 24 settembre 1860, n. 4314, seguito dal regolamento 16 gennaio 1861, n. 4608, riordinò alla dipendenza del ministro guardasigilli gli Economi dei benefizî vacanti nelle antiche provincie. Dipoi nelle provincie napoletane coi decreti 17 febbraio ed 8 dicembre 1861, nn. 256 e 373, e nella Sicilia coi decreti 8 giugno 1862, n. 625, e 23 dicembre 1860, n. 2717, furono pubblicati distinti regolamenti i quali non solo mantenevano efficacia (come nelle altre regioni) alle antiche norme, ma contenevano anche speciali disposizioni in armonia con la polizia ecclesiastica vigente in quelle provincie e coi particolari istituti che vi esistevano. Ma il desiderio e il bisogno di unificare le varie discipline, fu sempre vi-

vamente sentito: perocchè diverse erano le norme, secondo le diverse regioni, con cui erano ripartite le rendite fra i cessati ed i nuovi investiti e l'Economato negli anni di promiscuo godimento — difforni le disposizioni circa il carico delle spese per gli atti necessari a prendere o a dare il possesso dei benefici — speciale alla sola Toscana l'obbligo dei beneficiati di prestare cauzione a garanzia della conservazione dei beni dell'Ente — dubbio se l'autorità civile potesse ordinare il sequestro delle temporalità beneficarie, oltrechè per irregolarità nell'amministrazione, anche per cattiva condotta morale o politica dell'investito — vario il premio di esazione dovuto ai subeconomi — vario l'ordinamento amministrativo dei diversi uffici. Era quindi necessario di addivenire all'unificazione dei criteri e delle regole, il che si è potuto compiere finalmente (dopo il R. decreto 26 novembre 1874, non pubblicato nella Raccolta ufficiale, che approvò il regolamento per la contabilità degli Economati, il R. decreto 8 novembre 1877, n. 4182, che diede loro un nuovo assetto organico, e il R. decreto 19 ottobre 1895, n. 586, sull'autorizzazione governativa per gli atti e contratti d'alienazione di beni mobili o immobili), col regolamento approvato dal R. decreto 2 marzo 1899, n. 64, di cui ecco i principali articoli:

Art. 1. — Il regio diritto di *possesso* e di *amministrazione* dei benefici vacanti, e di quelli sottoposti a *sequestro* per misura di *conservazione* o di *repressione*, e la *vigilanza* sui benefici pieni, qualunque sia la loro natura, — sono esercitati in tutto il Regno secondo le norme contenute in questo regolamento, sotto la dipendenza e direzione del Ministro di grazia e giustizia e dei culti.

Art. 2. — Nulla è innovato quanto ai benefici della *città di Roma* e delle *sedì suburbicarie*; e circa le speciali discipline in vigore in alcuni territori delle diocesi di *Aosta*, *Pinerolo* e *Susa*.

Art. 3. — L'esercizio di tale regio diritto è affidato agli *economi generali* che hanno sede nelle città di *Bologna*, *Milano*, *Napoli*, *Palermo*, *Torino* e *Venezia*, ed adempiono al loro ufficio direttamente o per mezzo di subeconomi.

È mantenuta per ciascun Economato generale la circoscrizione attuale.

Art. 7. — Oltre che sui benefici pieni, di cui è cenno nell'articolo 1°, ciascun *Economato* continuerà ad esercitare la sua *vigilanza* sulle amministrazioni delle *chiese* e degli *istituti*, che in ciascuna regione vi sono soggetti, e seguirà ad avere altresì le *ingerenze* che ad esso risultano conferite da disposizioni anteriori, attualmente in vigore, sopra i *beni* e le *rendite* di

legati e di aziende speciali, che con varie denominazioni si trovano nel proprio distretto economale.

Art. 10. — L'*avanzo netto* dell'amministrazione dei benefici vacanti sarà tenuto a disposizione del *Ministro di grazia, giustizia e dei culti*, e servirà a concedere un equo sussidio ai *nuovi investiti*; a sovvenire i *parroci* ed i *preti poveri*; a concorrere nelle spese pei *restauri* delle chiese, degli *episcopi* e delle *canoniche*; a compiere *opere di carità*.

Ove però si tratti di assegni continuativi o di concessioni di straordinaria importanza, sarà provocata l'*approvazione sovrana*.

Art. 11. — Gli *economi generali* sono autorizzati a far eseguire nelle proprietà dei *benefici vacanti* le *riparazioni urgenti* che non importino somma maggiore di lire *trecento*, quando possano provvedervi con le *rendite del beneficio*...

Art. 12. — Avranno inoltre gli *economi generali* facoltà di concedere, sulla proposta dei *subeconomi*, *sussidi per restauri* fino a lire 300, quando i lavori risultino necessari da perizia compilata o riveduta da un ufficio tecnico governativo, e riguardino *chiese cattedrali* o *parrocchiali*, *episcopi* o *canoniche*.

A tale scopo sarà ogni anno iscritta una somma nei *bilanci degli economati generali*, la quale non potrà, per verun motivo, essere aumentata nel corso dell'esercizio finanziario.

Art. 14. — I *subeconomi* rendono conto della loro gestione agli *economi generali* e questi al *Ministero di grazia e giustizia e dei culti* nei modi e con le forme stabilite dal regolamento per la contabilità degli *economati generali*, approvato col regio decreto del 26 novembre 1874.

Art. 16. — La vigilanza attribuita sui benefici pieni e sopra tutte le istituzioni di natura ecclesiastica, ha per oggetto la *conservazione del patrimonio ecclesiastico* e l'*osservanza delle leggi dello Stato* e delle *norme speciali* che regolano la materia.

È ufficio quindi di ogni economo generale di vigilare, che dai titolari non si commettano *malversazioni*, *danni* od *irregolarità*, e di promuovere, occorrendo, gli opportuni provvedimenti.

Art. 18. — Ogni *titolare di beneficio* ed ogni *rappresentante di chiese o di istituzioni ecclesiastiche*, dovrà, fra i trenta giorni dopo conchiuso l'*affitto* di un fondo qualsiasi del beneficio o dell'ente ecclesiastico, *darne conoscenza* all'economo generale direttamente o per mezzo del *subeconomo*, manifestando la durata ed il corrispettivo della locazione e comunicando copia dell'*istrumento* in carta libera.

L'economo generale esaminerà se nel contratto siano state osservate le leggi e i regolamenti in vigore, ed ove trovi qualche irregolarità *darà o provocherà* le disposizioni opportune.

In ogni caso i contratti stipulati in contravvenzione alle leggi ed ai regolamenti non avranno alcuna efficacia per l'Economato od il nuovo investito.

Art. 19. — Ove all'economo generale risulti della *cattiva amministrazione* del patrimonio di un beneficio o di altra istituzione ecclesiastica per inettezza, negligenza o colpa del titolare o dell'amministratore, ne farà *rapporto al Ministro di grazia giustizia e dei culti*, il quale potrà disporre che al titolare od amministratore si aggiunga, come *coadiutore*, il subeco-

uomo od altra persona, salvo ad autorizzare il *sequestro del patrimonio dell'ente* ove ciò sia necessario.

In questi casi, soddisfatti i pesi, il sopravanzo netto dovrà essere consegnato al titolare del beneficio o rappresentante della Chiesa.

Art. 21. — Ove si tratti di *alienazione* di un fondo o di una rendita appartenente al beneficio o all'ente ecclesiastico, o di altro *atto e contratto eccedente la semplice amministrazione*, e per cui è necessaria l'autorizzazione governativa, il relativo progetto dovrà essere dal titolare o dall'amministratore sottoposto all'esame dell'*economista generale*, e da questi trasmesso, col suo parere, al *procuratore generale del Re* per gli ulteriori provvedimenti, ai termini del regio decreto del 19 ottobre 1893, n. 586.

L'economista generale provvederà all'esecuzione del decreto, che gli sarà comunicato, e prenderà nota nei suoi registri dell'atto che verrà stipulato.

Art. 22. — L'*amministrazione* dei benefici *vacanti* o sottoposti a *sequestro*, e delle istituzioni di cui è cenno all'articolo 7, sarà *concentrata* presso l'Economato generale nel cui distretto i benefici o le istituzioni si trovano.

Tale amministrazione sarà tenuta o direttamente, o per mezzo dei subeconomi, in conformità delle norme sancite in questo regolamento e delle istruzioni del Ministro di grazia e giustizia e dei culti.

Art. 23. — Allorchè avvenga la *vacanza di un beneficio*, il pretore, il sindaco, il ricevitore del registro, i notai ed ogni pubblico funzionario che per ragione del proprio ufficio ne sia venuto a conoscenza, dovranno farne *denuncia* all'Economato generale, direttamente o per mezzo del subecono del luogo.

Uguale obbligo avranno i detti funzionari se vengano a cognizione che il *possesso di un beneficio* sia stato assunto *senza essersi ottenuto il regio placet* od il regio *exequatur*.

Art. 24. — L'economista generale, in qualunque modo abbia avuto notizia della *vacanza di un beneficio*, assumerà o disporrà che sia sollecitamente assunto il *possesso e l'amministrazione delle temporalità annesse*; e laddove incontri resistenza od opposizione, potrà invocare l'appoggio del procuratore del Re o del pretore.

Art. 25. — L'economista generale dovrà *invigilare* affinchè nessun beneficiario entri in possesso delle temporalità vacanti senza *prima averne ottenuta regolare consegna*, in seguito alla *presentazione del regio exequatur*, o del regio *placet*.

Art. 26. — Quando concorrano speciali ragioni, potrà l'economista generale, con l'assenso del Ministro, *avocare*, al suo ufficio l'*amministrazione delle Mense Vescovili vacanti*, od affidarla a speciali delegati.

Art. 28. — Nel *prendere possesso delle temporalità beneficiarie*, dovrà compilarsi un particolareggiato *elenco dei beni*, accertando, ove occorra, anche con *perizia*, lo stato in cui si trovano e facendo l'inventario degli arredi sacri, delle suppellettili e delle scritture...

Art. 29. — Se risultino *danni*, dei quali debbono rispondere il cessato titolare del beneficio od i suoi eredi, ne sarà dato loro avviso con l'assegnazione di un termine per fare eseguire le riparazioni o pagarne l'importo.

Scorso infruttuosamente l'assegnato termine, l'economista generale, o per esso il subecono procederà *giudiziarmente*, chiedendo, ove occorra, il

sequestro conservativo sugli effetti mobili dei debitori, o delle somme loro dovute a norma dell'articolo 924 del Codice di procedura civile.

Art. 30. — *Contemporaneamente all'atto di presa di possesso* sarà compilato l'*elenco delle rendite da esigere*. Risultando che il cessato investito del beneficio abbia ricevuto anticipazioni di fitto o di altre annualità, ne sarà fatta menzione nell'elenco, con riserva delle ragioni dell'amministrazione pel rimborso o risarcimento verso il titolare stesso, gli eredi o i terzi debitori.

Art. 35. — Allorchè il beneficio vacante sarà stato *provvisto*, l'economista generale si farà presentare dal nuovo investito copia autentica del decreto di regio *exequatur* o di regio *placet*, secondo i casi, e la conserverà fra gli atti del suo ufficio. Procederà quindi, con la maggiore sollecitudine possibile, direttamente, o per mezzo del subeonomo, alla *consegna delle temporalità con verbale amministrativo*, di cui prenderà nota nel registro prescritto con l'articolo 9.

Art. 36. — L'*atto di consegna* conterrà l'inventario delle scritture e dei beni, sarà formato in doppio esemplare in base al registro indicato nell'articolo 8 ed all'ultimo atto di possesso; e vi sarà descritto lo *stato del patrimonio* beneficiario che, occorrendo, verrà accertato con *perizia*.

Il nuovo investito, con l'atto medesimo, si obbligherà di tutelare i diritti del beneficio e di conservarne, con diligente cura, i beni, le rendite, gli arredi sacri e specialmente i libri, le carte e gli oggetti d'arte; e darà all'uopo opportune *garanzie*.

Queste garanzie saranno dai beneficiati della Toscana prestate in base alle disposizioni granducali del 21 novembre 1814 e del 25 settembre 1819, che rimangono in vigore.

Un esemplare dell'atto, firmato dalle parti, sarà conservato presso l'Economato generale e l'altro resterà presso l'investito.

Art. 37. — Le spese per la consegna delle temporalità beneficiarie sono a carico del nuovo investito.

Art. 93. — Le *rendite beneficiarie* s'intendono acquistate *giorno per giorno*, senza distinzione tra frutti naturali e civili. Per l'*annata* quindi di *promiscuo godimento* tra il cessato titolare od i suoi eredi, l'Economato ed il nuovo provvisto, la ripartizione avrà luogo nel modo seguente:

Si farà una sola massa di tutte le rendite maturate dal 1° gennaio al 31 dicembre e così pure delle spese; l'avanzo netto si dividerà a giorni, fra i diversi interessati, in proporzione del tempo del godimento spettante a ciascuno.

Le spese di esazione e di amministrazione sono stabilite nella misura fissa del 7 %.

Ove siavi rendita olearia, od altra di natura biennale, dovrà unirsi l'annata fertile alla infeconda, e con lo stesso metodo si procederà per le selve cedue e per i boschi, i cui tagli non avvengono in ogni anno in eguale misura.

Art. 94. — I *fondi rustici ed urbani* saranno per regola generale dati in affitto mediante *asta pubblica*, eccetto quelli la cui rendita non ecceda lire duecento.

§ 230. — Parallelamente si svolgeva una nuova ed uniforme regolamentazione per la concessione del *placet* e dell'*exequatur*, così agli effetti della immissione dei nominati nel godimento dei benefizii, come agli effetti della esecuzione, entro il Regno, delle provvisioni ecclesiastiche provenienti dalla Santa Sede: ed a ciò provvidero dopo la proclamazione del Regno d'Italia i Regi decreti 5 marzo e 26 luglio 1863, n. 1169 e 1374, e 12 luglio 1864, numero 1848.

Profonde innovazioni però si resero necessarie in seguito all'annessione di Roma ed alla legge delle Guarentigie (§§ 40 e 41). Le provvisioni della Santa Sede cessavano di essere « provenienti dall'estero ». Con l'articolo 16 della detta legge lo Stato rinunciava all'*exequatur* e al *placet* e ad ogni altra forma di assenso governativo ossia di preventiva censura per la pubblicazione ed esecuzione degli atti delle autorità ecclesiastiche. Solo in via provvisoria — e cioè sino a quando non sarà intervenuta l'altra legge (promessa ivi nell'articolo 18 e non ancora fatta nè agevole a fare) sul riordinamento e la conservazione e l'amministrazione della proprietà ecclesiastica — lo Stato conservava il *placet* e l'*exequatur* limitatamente a quelli fra gli atti delle autorità ecclesiastiche i quali riguardano la destinazione dei beni della Chiesa cattolica e la provvista dei benefizii, sieno essi maggiori o minori, esclusi tuttavia i benefizii posti in Roma e nelle sei sedi suburbicarie. E con l'articolo 15 si riserbava anche il diritto d'impedire che tranne in Roma e nelle dette sei sedi, i benefizii maggiori o minori fossero concessi a stranieri. In altri termini, la potestà laica in esplicazione del proprio ufficio di tutela sulle persone giuridiche e qual rappresentante dei pubblici interessi, nel mentre si ritraeva spontanea da ogni sfera non sua, continuava tuttavia nella potestà di negare in certi casi all'eletto della Chiesa il godimento delle temporalità annesse all'ufficio ecclesiastico, senza però immischiarsi punto in quel che attiene al conferimento e all'esercizio delle spirituali funzioni. Si lasciava alla Chiesa cattolica la facoltà di scegliere i suoi ministri liberamente;

ma si voleva che dopo la investitura canonica lo Stato potesse esaminare quali persone sono scelte ad esercitare potestà morale sulle coscienze e a porre in essere atti non del tutto privi di effetti civili, unicamente per negare o concedere il possesso delle temporalità collegate all'ufficio indipendente. Indi il R. decreto 25 giugno 1871, n. 320, che disciplinò la concessione del *placet* e dell'*exequatur* ai limitati effetti dell'articolo 16 della legge sulle Guarentigie:

Art. 1. — Fino a quando non sia provveduto altrimenti colla legge speciale, di cui negli articoli 16 e 18 della legge 13 maggio 1871, n. 214, saranno soggetti all'*Exequatur* gli atti e le provvisioni della Santa Sede che riguardano la destinazione dei beni ecclesiastici e la provvista dei benefizi maggiori o minori, eccetto quelli della città di Roma e delle Sedi suburbicarie.

Ove le provvisioni e gli atti siano emanati dagli Ordinari diocesani, saranno soggetti al *Regio Placet*.

Art. 2. — Nelle provviste beneficarie si comprendono le collazioni dei benefizi anche di *patronato regio*, e le provvisioni che conferiscano, con l'esercizio di un ufficio ecclesiastico, il diritto di *amministrare* la dote del beneficio, o di *goderne* in tutto o in parte i frutti, o di *percepire* su di essi un assegno.

Art. 3. — Il *Regio Exequatur* sarà concesso o negato con *Decreto Reale* sulla *proposta* del *Guardasigilli*, ministro di grazia e giustizia e dei culti, sentito il *parere* del *Consiglio di Stato*.

Art. 4. — La facoltà di concedere il *Regio Placet* è *delegata* al *Procuratore generale presso la Corte d'appello* del luogo in cui sono posti il beneficio o i beni ecclesiastici.

Il Procuratore generale dovrà non pertanto riferirne al Ministero di grazia e giustizia e dei culti ed attendere le *Sovrane determinazioni*:

- 1° Quando si tratti di nomine a dignità o canonicati;
- 2° Quando si tratti di nomine a benefizi o cappellanie corali nelle chiese metropolitane e vescovili, fino a che questi non sieno ridotti al numero definito dall'articolo 6 della legge del 15 agosto 1867, n. 3848;
- 3° Quando si tratti di destinazioni di beni ecclesiastici per un valore eccedente lire cinquecento;
- 4° Quando sia d'avviso che il *Regio Placet* debba essere negato.

Art. 5. — Gli investiti d'un beneficio non saranno ammessi al possesso del medesimo, prima che il loro titolo sia munito del *Regio Exequatur* o del *Regio Placet*.

Dalla data della concessione dell'*Exequatur* e del *Placet*, il nominato al beneficio avrà diritto ai frutti, agli assegni ed alle temporalità dello stesso.

Dalla data delle medesime avranno effetto le provvisioni che concernono destinazione di beni ecclesiastici.

Art. 6. — Le norme per la concessione dell'*Exequatur* e del *Placet* sono

determinate dal regolamento annesso al presente decreto, firmato d'ordine Nostro dal ministro guardasigilli.

Art. 7. — Tutte le disposizioni ed usanze contrarie al presente decreto ed annesso regolamento sono abrogate.

Segue il Regolamento annunziato agli articoli 6 e 7:

Art. 1. — Tutte le bolle, decreti, brevi, rescritti e provvisioni della *Santa Sede*, e parimente tutte le bolle, rescritti, decreti e provvisioni degli *Ordinari Diocesani*, concernenti destinazione di beni ecclesiastici o collazioni dei benefici maggiori o minori (eccetto quelli della città di Roma e delle Sedi suburbicarie), per avere esecuzione devono essere muniti i primi di *Regio Exequatur* ed i secondi di *Regio Placet*.

Lo stesso avrà luogo per gli atti d'investitura alle nomine di *Patronato Regio*; e per le provvisioni che conferiscono, con l'esercizio di un ufficio ecclesiastico, il dritto d'*amministrare* la dote di un beneficio, o di *goderne* in tutto o in parte i frutti, ovvero di *percepire* su di esso un assegno.

Art. 2. — *Chiunque* intenda far uso di una provvisione della *Santa Sede*, concernente alcuno degli oggetti indicati nell'articolo precedente, dovrà *presentarla in originale al Ministero* di grazia e giustizia e dei culti, e chiedere, con apposito ricorso in carta da bollo, la concessione del *Regio Exequatur*.

La provvisione e il ricorso potranno pure essere presentati al Procuratore generale, presso la Corte d'appello del luogo dove si vuole eseguirlo, perchè li rimetta al Ministero di grazia e giustizia e dei culti.

Art. 3. — Il ministro di grazia e giustizia e dei culti, esaminati gli atti e raccolti i documenti che crederà necessari, promuoverà le sovrane determinazioni, sentito il *parere del Consiglio di Stato*.

La concessione dell'*Exequatur* si farà con *R. Decreto*, che sarà trasmesso al Procuratore generale, e da questo comunicato agli interessati.

Se l'*Exequatur* viene negato, si tratterà presso il Ministero l'originale della provvisione, e si restituirà il ricorso colla seguente annotazione: « Non si fa luogo al chiesto *Exequatur* ».

Art. 4. — *Chiunque* intenda far uso di una provvisione degli *Ordinari diocesani*, la quale concerna alcuno degli oggetti indicati nell'articolo 1, dovrà presentarla in originale al *Procuratore generale presso la Corte d'appello* del luogo in cui sono posti il beneficio o i beni ecclesiastici, e chiedere con apposito ricorso in carta da bollo la concessione del *Regio Placet*.

Il Procuratore generale, esaminati gli atti e raccolti i documenti che crederà necessari, *concederà o negherà il Regio Placet*, secondo le norme dei seguenti articoli.

Art. 5. — Il Procuratore generale, prima di provvedere sulla domanda di *Regio Placet*, dovrà farne *relazione al Ministro* di grazia e giustizia e dei culti, ed attendere le superiori determinazioni:

1° Quando si tratti di nomine a dignità o canonicati;

2° Quando si tratti di nomine a benefici o cappellanie corali nelle chiese metropolitane e vescovili, fino a che questi non siano ridotti al numero definito dall'articolo 6 della legge 15 agosto 1867, n. 3848, e dall'articolo 8 della legge dell'11 agosto 1870, allegato P;

3° Quando si tratti di destinazione di beni ecclesiastici per un valore eccedente lire cinquecento;

4° Quando sia di avviso che il *Regio Placet* debba essere negato.

Egli trasmetterà in questi casi al Ministero di grazia e giustizia e dei culti, i rescritti o decreti degli Ordinari diocesani, il ricorso degli interessati, i documenti relativi, ed un suo ragionato parere, nel quale esprimerà se avvisi doversi il *Regio Placet* concedere o negare.

Art. 6. — Nei casi indicati nell'articolo precedente il Ministro di grazia e giustizia e dei culti potrà richiedere nuove informazioni. Promuoverà quindi le *sovrane determinazioni*, che saranno comunicate al Procuratore generale.

Ove sia d'avviso doversi *negare* il *Regio Placet*, sarà sentito il *parere* del *Consiglio di Stato*.

Art. 7. — Fuori dei casi contemplati nell'articolo 5, il Procuratore generale impartirà il *Regio Placet* senza bisogno di precedente relazione al Ministro di grazia e giustizia e dei culti. Potrà non pertanto riferirne al Ministro e chiedere le sue istruzioni, qualora ravvisi qualche circostanza che gli sembri meritevole dell'esame del Ministro medesimo.

Art. 8. — Le domande pel *Regio Placet* alle nomine di Economi Curati o Vicari spirituali, che vi sieno soggette ai termini del secondo paragrafo dell'articolo 1, potranno essere presentate al *Procuratore del Re* del luogo ove è posto il beneficio.

Il Procuratore del Re, entro cinque giorni, raccoglierà le necessarie informazioni, e ne farà *rapporto al Procuratore generale*, al quale trasmetterà il ricorso, il rescritto di nomina e i relativi documenti.

Il Procuratore generale *provvederà* con la massima sollecitudine sulla domanda.

Art. 9. — Nei casi in cui il Procuratore generale concederà il *Regio Placet* senza aver chiesto le superiori determinazioni, la concessione sarà scritta al margine o al piede della provvisione nella forma seguente: « Visto il rescritto dell'Ordinario di... (se ne indicherà l'oggetto) — In virtù di regia delegazione, si concede il *Regio Placet* ».

Nei casi in cui il Procuratore generale avrà chieste le superiori determinazioni, dopo le parole « in virtù di regia delegazione », si aggiungerà: « ed in conformità delle superiori *determinazioni* »; ed ove siano state aggiunte clausole, riserve, condizioni o limitazioni, saranno queste indicate nella concessione.

Se il *Regio Placet* viene negato, si tratterrà presso l'ufficio del Procuratore generale il rescritto o decreto vescovile, e si restituirà il ricorso con la seguente annotazione: « *Non si fa luogo alla concessione del chiesto Placet* ».

Art. 10. — A tutte le concessioni di *Regio Exequatur*, o di *Regio Placet*, sarà sempre apposta la clausola: « Salve le leggi dello Stato e le ragioni dei terzi ».

Art. 11. — Se alcuno creda aver diritto di fare *opposizioni* alla concessione del *Regio Exequatur* o del *Regio Placet*, dovrà presentarle con ricorso in carta da bollo, corredato dei relativi documenti, all'autorità delegata a provvedervi. Questa ne terrà il conto che sarà di ragione, salvo sempre, nei casi di questioni giuridiche, il ricorso all'autorità giudiziaria.

Art. 12. — Ogni concessione del *Regio Exequatur* o del *Regio Placet*, sarà dal Procuratore generale partecipata agli interessati, al Prefetto ed all'*Economo generale dei Benefizi vacanti* della Provincia, al Pretore ed al Sindaco del Comune in cui il beneficio o i beni ecclesiastici sono posti.

L'esazione dei diritti per le concessioni dell'*Exequatur* o del *Placet*, si eseguirà secondo le norme stabilite dalla legge sulle concessioni governative.

Art. 13. — Alla fine di ogni quadrimestre i Procuratori generali invieranno al Ministro di grazia e giustizia e dei culti uno stato dei rescritti o decreti degli Ordinari diocesani, ai quali è stato concesso o negato il *Regio Placet*, con indicazione succinta del loro oggetto e delle clausole con cui il *Placet* sia stato concesso.....

In tutto questo regolamento, come è facile scorgere, si parla di concessione o diniego, ma non mai di revoca o ritiro del *placet* e dell'*exequatur*. Indi la questione: se l'autorità civile abbia potestà di ritirare il suo assenso al godimento delle temporalità, quando l'abbia una volta concesso. Noi siamo per la risposta affermativa. Invero, se la concessione di tale assenso si basa sulle qualità personali del sacerdote investito, è logico che dove queste vengano a mancare, lo Stato debba poter ritirare la propria concessione. Se lo Stato può impedire che sia investito d'un beneficio chi tiene una scorretta condotta morale, civile e politica, deve anche poterne spogliare chi, dopo esserne stato legittimamente investito, più tardi si abbandoni ad azioni non corrette nei riflessi morali, civili e politici. Il provvedimento di polizia preventiva implica necessariamente una eguale potestà di polizia repressiva: ed è tanto più da confermarsi in questo concetto, in quanto la revoca dell'assenso giova alla cosa pubblica non solo qual legittima arma contro le dirette azioni avverse del clero cattolico in questa fase di dissidio fra lo Stato e la Chiesa, ma anche, quale arma di indiretta difesa di quegli ecclesiastici che a motivo della loro corretta condotta politica sieno puniti o perseguitati dai propri superiori. Contro questi ultimi, sparita, ed ottimamente, la possibilità della querela per abuso, non resta che il sequestro delle temporalità beneficiarie per misura di repressione, e la minaccia di revoca o la revoca dell'*exequatur*. La concessione del beneficio, ben distinta da quella dell'ufficio ecclesiastico, essendo fatta dal

Governo ed a titolo meramente gratuito, devesi poter sempre dal Governo revocare: bene inteso però nelle medesime forme e con le stesse guarentigie istituite per la concessione ⁽¹⁾.

§ 231. — Il brano dei verbali del Consiglio di Conferenza e il preambolo del R. decreto che abbiamo riferiti nel § 226, mostrano all'evidenza che l'articolo 18 dello Statuto avocando al Re l'*esercizio* di questi diritti, altro non intese che richiamare dal Giudiziario all'Esecutivo una serie di provvedimenti, che per loro stessa natura non rientrano nelle competenze dei giudici ma in quelle proprie del Governo responsabile.

Senonchè l'antica tradizione assolutistica, il luogo che nel testo dello Statuto vedesi assegnato a quest'articolo 18, l'aver esso accennato anche alla « materia beneficiaria » e l'assenza di notizie precise in ordine alla sua origine storica (non essendo che recentissima la pubblicazione dei verbali del Consiglio di Conferenza) — hanno reso comune e persistente il concetto che questi diritti in materia di beneficî costituiscono anche oggi una regalia, una prerogativa regia, qualche cosa di inerente al Principe. Indi le conseguenze: che il Re abbia non solo l'*esercizio* di quei diritti, ma anche la competenza esclusiva a regolarne lo esercizio — che l'Amministrazione dei beneficî vacanti non si svolga sotto le norme tutelatrici della legge di contabilità generale dello Stato e sotto il controllo della Corte dei conti, nè dia luogo a prestazione di bilanci e conti alle Camere — che anche nella loro estrinsecazione questi diritti possono allontanarsi dalla forma consueta, ond'essi non si esercitano sempre per mezzo di decreti reali, ma a grado del Re anche per mezzo di « Reali determinazioni » (§ 142). La materia è infatti disciplinata esclusivamente da

(1) GRAZIANI, *Degli appelli ab abusu e della revoca degli exequatur e dei placet in materia beneficiaria*. Nell'« Archivio Giuridico », volume XLVI, Pisa, 1891.

* Cfr. anche SAREDO, *Appello* (diritto ecclesiastico), in « Digesto Italiano ».

regi decreti: non essendo che due sole le leggi che ad essa si riferiscono. L'una è quella delle guarentigie, che limita il campo ma non dà norme sull'esercizio di questi diritti. L'altra è quella non materiale ma procedurale che istituì nel 1889 la IV Sezione del Consiglio di Stato, e le diede competenza a decidere, pronunziando anche in merito « dei sequestri di temporalità, dei provvedimenti concernenti le attribuzioni rispettive delle potestà civili ed ecclesiastiche, e degli atti provvisionali di sicurezza generale relativi a questa materia ». E sono della Sezione IV notevolissime le decisioni seguenti: 9 aprile 1897 sul ricorso Concetti — 11 giugno 1897 sul ricorso Lanutti — 10 novembre 1899 sul ricorso Rizzolo — 27 aprile 1900 sul ricorso Origo — 12 ottobre 1900 sul ricorso Fanchini — 22 febbraio 1901 sul ricorso Nelli.

Ma alle anzidette deduzioni è necessario di opporre, non essere in armonia coi principii dello Stato libero il vieto concetto della « prerogativa » nel senso di autorità personale del Principe, non potendosi avere ad un tempo un Re costituzionale ed uno extracostituzionale: non trattasi di diritti riserbati alla *persona* del monarca (come leggesi ad esempio nella circolare 11 aprile, n. 609, del guardasigilli Cassinis), ma alla potestà civile, allo Stato, e lo dice lo stesso articolo 18 dello Statuto: non essere conforme ai canoni costituzionali che alcuna entrata pubblica sfugga alle valutazioni della legge di bilancio e al controllo della Corte dei conti e del Parlamento: la facoltà regolamentare del Re non escludere in nessun caso l'eventuale sopraggiungere di leggi sulla stessa materia: la forma propria degli atti di Governo, per gli articoli 6 e 67 dello Statuto, essere quella dei decreti reali controfirmati dai ministri: la responsabilità ministeriale che accompagna tutti indistintamente gli atti regi, esplicarsi piena e senza eccezioni e a tutti gli effetti e per qualsiasi atto regio, innanzi alle Camere.

Il Peverelli, commentando lo Statuto Albertino nel 1849, pochi mesi dopo la promulgazione di esso e mentre era ancor fresco e vivido il senso che l'aveva dettato, scrisse a proposito dell'articolo 18:

Questo articolo non può menomamente intaccare il *diritto* delle Camere di concorrere alla *legislazione* ed alla *votazione delle imposte*: onde, se le provvisori di cui si tratta vestissero veramente il carattere di una legge dello Stato o contenessero obblighi di spese e di corrispondenti imposte a carico dello Stato, sarebbe indispensabile il voto e l'assenso delle Camere; non potendosi sottintendere nè ammettere una eccezione che nella sua essenzialità sarebbe contraria e lesiva ai principii fondamentali del sistema costituzionale. Lo Statuto non potrebbe contenere, senza mentire a sè stesso, una disposizione che violi in qualche parte la base fondamentale dello Statuto medesimo.

E all'altro estremo della scala del tempo, il Guardasigilli Finocchiaro-Aprile nel proporre al Re il Regio decreto 2 marzo 1899, n. 64, testè ricordato, affermava nella relazione, che « non avrebbe esitato » a proporre l'estensione del controllo della Corte dei conti e l'applicazione del regolamento di contabilità generale dello Stato anche alla gestione dei benefizii vacanti, se per considerazioni estrinseche non avesse riconosciuto più opportuno di farne oggetto d'altro provvedimento distinto ed ulteriore, che poi finora non ha avuto seguito.

§ 232. — L'istituto dell'*exequatur*; cioè del « nulla osta » per l'esecuzione di provvedimenti emanati da autorità estere, vige anche per le ordinanze dei capi di Stato che a tutela degl'interessi dei proprii nazionali nominano i rispettivi consoli ed agenti consolari, residenti nel nostro paese. E poichè l'articolo che ora commentiamo parla in genere di « provvisori d'ogni natura provenienti dall'estero » è sembrato logico a taluni di collegare all'articolo medesimo il diritto del nostro Governo di concedere, negare o revocare l'*exequatur* ai consoli delle altre nazioni.

Il ravvicinamento è ingegnoso, ma non esatto. Dalle cose esposte nel § 226 risulta essere stato unico scopo dell'articolo 18 quello di togliere al Giudiziario una competenza che non era conciliabile con la sua natura, e cotesta competenza era semplicemente di concedere l'*exequatur* alle provvisori ecclesiastiche, non anche a quelle di nomina dei consoli, le quali in Piemonte si esercitavano dal Re anche prima del 1848. Poi, la stessa dizione dell'articolo 18,

che richiama la potestà « civile » e allude alla « materia beneficiaria » mostra ch'esso intende rivolgersi unicamente ai rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica. Infine il dritto di riconoscere ufficialmente i consoli esteri per ammetterli all'esercizio delle loro funzioni in relazione colle nostre autorità e al godimento delle immunità che ineriscono alla loro carica, non ha bisogno di collegarsi ad un articolo specifico dello Statuto essendo — naturalmente compreso, giusta gli usi internazionali antichi e pacifici, nel generico ufficio dell'Esecutivo di mantenere rapporti con le potenze estere.

Ad ogni modo, poichè ci è avvenuto di toccare questa materia, crediamo aggiungere che per disposizione del R. decreto 12 maggio 1861, n. 21, l'*exequatur* ai consoli ed agenti consolari esteri è dato con decreto del Re, se il console o agente estero presenta un atto di nomina emanante dal capo del suo Stato; è invece conferito in nome del Re con decreto del Ministro degli affari esteri, se la nomina emana da una subalterna autorità estera.

Ecco la formola dei decreti reali di *exequatur*:

VITTORIO EMANUELE III
PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE
RE D'ITALIA

Vista ed esaminata la Patente in data con cui ha nominato il signor

Noi lo abbiamo autorizzato ad esercitare il conferitogli ufficio e lo ammettiamo a godere i vantaggi e le prerogative inerenti al medesimo, colla riserva però che egli non possa opporre alcun privilegio quando fosse convenuto per obbligazioni commerciali da lui contratte.

Ordiniamo pertanto alle Autorità amministrative e giudiziarie di riconoscere il suddetto signor nella qualità di e di agevolargli l'esercizio delle sue funzioni.

Dato a addi del mese di dell'anno e del Regno Nostro il

Ed ecco la formola dei decreti ministeriali:

IN NOME DI S. M. VITTORIO EMANUELE III
PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE
RE D'ITALIA

Noi Ministro Segretario di Stato per gli Affari Esteri;

In virtù della facoltà conferitaci col Real Decreto in data 12 maggio 1861;

Vista ed esaminata la Patente in data con cui ha nominato il signor

Lo abbiamo autorizzato ad esercitare il conferitogli ufficio e lo ammettiamo a godere i vantaggi e le prerogative inerenti al al medesimo, colla riserva però che egli non possa opporre alcun privilegio quando fosse convenuto per obbligazioni commerciali da lui contratte.

Invitiamo pertanto le Autorità amministrative e giudiziarie a riconoscere il suddetto signor nella qualità di e ad agevolargli l'esercizio delle sue funzioni.

Dato dal Ministero degli Affari Esteri in Roma, addì del mese di dell'anno

Art. 19.

La dotazione della Corona è conservata durante il Regno attuale quale risulterà dalla media degli ultimi dieci anni.

Il Re continuerà ad avere l'uso dei reali palazzi, ville e giardini e dipendenze, non che di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla Corona, di cui sarà fatto inventario a diligenza di un Ministro responsabile.

Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni Regno dalla prima legislatura, dopo l'avvenimento del Re al trono.

SOMMARIO.

La Lista Civile.

§ 233. Origine e scopo della Lista Civile. — § 234. Lista Civile del Re Carlo Alberto. — § 235. Determinazione della Lista Civile pei Re successivi. — § 236. Legge del 1850. — § 237. Modificazioni durante il regno di Vittorio Emanuele II. — § 238. Legge del 1880. — * § 238 *bis*. Legge del 1905. — § 239. Le Chiese Palatine. — § 240. La dotazione mobiliare. — § 241. La dotazione immobiliare. — § 242. Il Ministero della Real Casa (*n*). — § 243. Controllo del Parlamento. — * § 243 *bis*. Caratteri dell'amministrazione della Casa Reale.

La Lista Civile.

§ 233. — Nell'antica monarchia patrimoniale il Re era il proprietario di tutti i beni e redditi dello Stato, e di essi giovavasi tanto per gli scarsi servizi pubblici quanto per il mantenimento suo, della sua famiglia, della sua Corte. Lo Stato si concentrava in lui a tutti gli effetti; e come non vi era distinzione fra i poteri del Governo, così non vi era distinzione fra il tesoro pubblico e la privata finanza del Principe. Spese ed entrate del monarca, spese ed entrate pubbliche, formavano tutta una cosa; ed a seconda

delle circostanze, variavano le une e le altre con estrema incertezza. Ma a misura che si veniva distinguendo la personalità dello Stato dalla persona del Principe, si delineava parallelamente una differenziazione progressiva dei beni e redditi pubblici dai beni e redditi del capo dello Stato; pur rimanendo lunga pezza incertissima la linea di confine, dappoichè il Sovrano in tanto rispettava l'autolimita impostosi, in quanto si asteneva per propria volontà dall'oltrepassarlo. Solo con l'affermarsi del regime costituzionale rappresentativo, diventando il Principe un magistrato e cessando d'essere il sovrano, poteva e doveva giungere la separazione precisa e netta e compiuta fra le due sfere.

In Inghilterra il primo vero accenno a distinguere si ebbe subito dopo la restaurazione degli Stuardi nel 1660, allorchè i Comuni istituirono un proprio Comitato con lo incarico di « avvisare ai mezzi per assicurare al Re un reddito, che potesse sostenere lo splendore e la grandezza del suo ufficio e mettere la Corona al coperto dai bisogni, ed impedire ch'essa sia trattata leggermente dagli Stati vicini ». Il distacco però non fu compiuto che nel 1689, con l'avvento della dinastia d'Orange e l'affermazione definitiva del regime costituzionale. Una legge di quell'anno distinse i servizi pubblici per la difesa militare, da quelli dell'amministrazione civile: riserbò al Parlamento di provvedere d'anno in anno ai bisogni finanziari dei primi: assegnò alla Corona una forte somma, con l'obbligo di provvedere essa, non solo al mantenimento e allo splendore della Corte, ma anche alle spese pel servizio diplomatico, per quello delle pensioni, per quello dei giudici, e in genere per tutti i servizi dell'amministrazione civile. Ne risultò un elenco delle spese civili in contrapposto alle spese militari, o brevemente una « lista civile » — e con questa espressione incominciò a designarsi nel comune linguaggio così il complesso dei carichi incumbenti alla Corona, come il complesso dei redditi assegnati ad essa per farvi fronte. Con l'avvenimento di Guglielmo IV nel 1830, la Corona fu poi scaricata da ogni obbligo di mantenere coi proprii redditi i servizi civili dello Stato, e le entrate ad essa attribuite

rimasero destinate quindi all'unico scopo del mantenimento del Re e della Corte. Allora il monarca si trovò affatto disinteressato dall'ammontare delle imposte e da quello delle spese pubbliche, passandone la competenza integrale al Parlamento: ma l'espressione « lista civile » era entrata oramai nell'uso generale, e sebbene non più corrispondente al vero, continuò per designare l'assegnamento fatto dallo Stato al Re; forse anche pel bisogno di contrassegnare con un nome specifico un tale assegno, e distinguerlo dagli stipendi dei funzionari pubblici. Le costituzioni francesi del 1791, del 1814 e del 1830 consacrarono infatti quella espressione, tutta inglese: gli altri popoli, pur non servendosene nel testo delle leggi, l'adoperano anche ai dì nostri nel senso di dotazione della Corona.

Questa dotazione della Corona o Lista civile si distingue dappertutto in due parti, l'una immobiliare e l'altra mobiliare. La prima comprende i beni immobili di proprietà dello Stato, permanentemente assegnati dalla legge all'uso del Re, della sua famiglia e della sua Corte; cioè palazzi, castelli, ville, parchi e foreste. E comprende altresì — immobili per destinazione — i quadri, le statue, le biblioteche, le armi, i gioielli, i medaglieri, gli oggetti d'arte, le collezioni, il mobilio dei palazzi e castelli ora detti. L'altra parte consta d'una somma, che annualmente viene corrisposta a fondo perduto dal bilancio pubblico al Re, per il mantenimento suo e della Corte e per il lustro della istituzione monarchica.

§ 234. — Già anteriormente al 1848 il Re di Sardegna aveva riconosciuta la necessità di distinguere la dotazione della Corona dal rimanente dei beni e redditi dello Stato; ma è certo che con la promulgazione dello Statuto, col passaggio al sistema costituzionale rappresentativo, dovevasi quella destinazione affermare in modo pieno e compiuto, ed a ciò appunto si provvede con l'articolo 19. Quest'articolo comprende due parti. Le prima, d'ordine transitorio, regola la Lista civile nei rapporti col Re Carlo Alberto, che in quel momento già si trovava sul trono: e concerne

nel primo comma la dotazione mobiliare, nel secondo quella immobiliare. La seconda parte, contenuta nel terzo ed ultimo comma, fissa le norme permanenti per la dotazione periodica della Lista civile (mobiliare ed immobiliare) per ciascuno dei successori di Carlo Alberto.

Quanto alla durata del Regno allora in corso, la somma annua da allogare sul bilancio dello Stato a favore della Corona veniva fissato dallo stesso Statuto, indipendentemente dall'opera delle future Camere, nella media delle somme che già il Re avea goduto a quel titolo durante l'ultimo decennio della monarchia assoluta. Così evitavasi un troppo sensibile divario fra i mezzi che il Re possedeva nel tempo anteriore e quelli che avrebbe posseduto posteriormente. La somma, per effetto di tale media sugli anni 1838-1847, risultò essere di annue L. 4,652,013.85 pari al minimo che i Reali di Savoia si erano attribuiti durante l'ultimo secolo del loro regime assoluto.

La dotazione immobiliare veniva invece conservata integralmente quale era al giorno della promulgazione dello Statuto; chè in questa materia sarebbe stata impossibile una media, e lunga, oltrechè indecorosa al Principe, una attenta e minuta discriminazione.

Ecco in proposito le parole del verbale dell'adunanza tenuta dal Consiglio di Conferenze (§ 6, nota) il 4 marzo 1848, cioè qualche ora prima della promulgazione dello Statuto:

Alcune discussioni si sono ancora elevate in ordine alla redazione dello articolo 19 concernente la dotazione della Corona, con l'intento di specificare nella più chiara e semplice guisa tutti gli oggetti che debbono essere compresi in tale assegnazione. A quest'effetto, sulle osservazioni del ministro della Giustizia (*Avet*) appoggiate all'autorità del Codice civile, è stato stabilito di adoperare la espressione « beni mobili » per indicare tutti gli oggetti mobili esistenti nel Palazzo, ivi comprese le gioie della corona, la Biblioteca, il Medagliere, ecc. In seguito di che, si è concluso di redigere l'articolo nei seguenti termini.....

Su proposta del cav. Des Ambrois si sono aggiunte inoltre le seguenti parole: « di cui sarà fatto inventario a diligenza di un ministro responsabile » e ciò allo scopo di eliminare ogni sorta di dubbî nell'interpretazione della frase « beni mobili » e d'evitare qualsiasi reclamo sulla classificazione degli oggetti.

§ 235. — Quanto alla Lista civile dei Re successori di Carlo Alberto, l'art. 19 nel suo ultimo comma determina che la dotazione, così per la parte dei beni come per quella dell'assegno annuo, debba essere stabilita « per la durata di ogni Regno », cioè una volta sola per ciascun nuovo Monarca; e mediante una legge, ossia nè per atto unilaterale del Principe nè per atto unilaterale delle Camere, ma per determinazione del Legislativo, cui spetta la potestà di regolare e le entrate e le spese dello Stato.

Invero, la Lista civile, comunque attentamente determinata nelle due parti che la compongono, richiede senza alcun dubbio che di tanto in tanto sia sottoposta a revisione per aggiungervi, togliervi, mutarvi, tenerla in rapporto coi bisogni del Re e con quelli della finanza nazionale. Ma cotesta revisione periodica, se fosse abbandonata come le eventuali revisioni d'ogni altra legge al prudente arbitrio delle Camere, potrebbe essere tentata a troppo brevi periodi, e, per quanto concerne l'assegno, anche in semplice sede di bilancio, ed essere adoperata in qualche torbido momento come arma di intimidazione contro il Monarca; invero, con la minaccia di diminuirgli i mezzi finanziari, o con l'effettiva diminuzione di essi, la maggioranza momentanea potrebbe influire o tentare d'influire sulla di lui condotta politica. Saviamente perciò lo Statuto ha prescritto un'ora fissa pei ritocchi eventualmente richiesti dal trascorrere del tempo, in tal guisa conciliando la necessità delle periodiche mutazioni con la necessità di valide garanzie alla indipendenza costituzionale del Principe. Così in Inghilterra l'assegno annuo della Corona grava sul fondo consolidato, ossia figura in quella parte di bilancio della spesa, che non è sottoposta al riesame annuo delle Camere (§ 206): e la costituzione degli Stati Uniti d'America ha prescritto non potersi lo stipendio del Presidente nè quello dei giudici alterare giammai con effetto sui detentori attuali di quelle cariche.

Lo Statuto entra poscia in maggiori particolari; e determina che la Lista Civile per ogni nuovo Re dev'essere fissata nelle sue due parti « dalla prima Legislatura dopo

l'avvenimento del Re al trono ». Quale sia il senso proprio di cotesta frase, è obbietto di dispute fra gli scrittori. Vuolsi cioè intendere con essa *al principio del nuovo regno*, ovvero *durante la prima Legislatura che si inaugurerà dopo l'avvenimento del nuovo monarca?* Sembra a noi che debba starsi alla seconda di coteste interpretazioni, e ciò pei motivi seguenti ⁽¹⁾.

In primo luogo l'articolo 19 appare imitato piuttosto dalla Francia che dal Belgio: poichè la Costituzione belga all'articolo 77 disse solo:

La loi fixe la Liste civile pour la durée de chaque règne.

mentre la Costituzione francese del 1830 all'articolo 19, come già quella del 1814 all'articolo 23, disse invece:

La Liste civile est fixée pour toute la durée du règne, par la première Législature *assemblée depuis* l'avènement du Roi.

Ora, la Carta francese fu sempre interpretata nel senso fatto palese dalla sua espressione.

In secondo luogo, il testo francese dello Statuto nostro (§ 10) è redatto come segue:

La dotation de la Couronne sera fixée pour tout le règne par la première Législature *qui suivra* l'avènement du Roi au trône.

« Che seguirà », non « che continuerà ». Se si fosse voluto esprimere l'altro concetto, lo Statuto nostro, di consueto così laconico, non avrebbe esitato a risparmiare alcune parole, mentre invece stimò bene di aggiungerne.

In terzo luogo, soccorre l'interpretazione data a questo articolo dagli uomini più prossimi al tempo dell'emanazione sua. Nella seduta 3 novembre 1849 della Camera Subalpina, il deputato Pescatore, parlando a nome della Commissione del bilancio, notava che allora stavasi appunto nel corso di quella « prima Legislatura dopo l'avvenimento del nuovo Re », di cui parla l'articolo 19 dello Statuto. Invitava quindi il Governo a presentare senz'altro

(1) Confronta SAREDO, *Il passaggio della Corona*, § XVI.

indugio un disegno di legge sulla dotazione della Corona per il regno di Vittorio Emanuele II, avvertendo che, se il Governo se ne astenesse, la Camera, in obbedienza allo Statuto, ne avrebbe presa essa l'iniziativa. Il Ministro delle finanze rispose aderendo subito; e pochi giorni dopo, il 9 dello stesso mese, presentò infatti quel disegno di legge, che per le vicende politiche dovette poi essere ripresentato nella successiva Legislatura e diventò la legge 16 marzo 1850, n. 1004. Parimenti la Lista civile del Re Umberto I fu stabilita con legge presentata e discussa non nella Legislatura ch'era in corso al dì dell'avvenimento al trono, ma in quella immediatamente consecutiva, cioè nella prima Legislatura convocata dal nuovo Re.

Del resto, il concetto che noi sosteniamo balza chiaro dallo spirito della disposizione statutaria. La Lista civile si vuole determinata dalla Camera che sorge in seguito alle prime elezioni generali dopo l'avvenimento del Re al trono, acciocchè i deputati, nel fissare la dotazione, possano interpretare ed esprimere più sicuramente i sentimenti del popolo verso il nuovo monarca.

Nè per questo devesi venire alla conseguenza che il nuovo Re, appena giunto al soglio, debba necessariamente sciogliere la Camera all'effetto della sollecita determinazione della nuova Lista civile; come è anche da respingere l'opinione di coloro che ritengono sospeso il diritto del Re di mettere termine alla « prima Legislatura » finchè questa non abbia votato la nuova Lista civile. Perciocchè l'una facoltà costituzionale non va intesa mai a detrimento dell'altra, e il diritto del Parlamento di votare la Lista civile non può intralciare il dritto del Re di chiudere le sessioni o di appellarsi al popolo, se e quando lo giudichi necessario. Al postutto, l'obbligazione fatta da quest'articolo alla « prima Legislatura » senza distinzione di sessioni è una obbligazione imperfetta: e se le Camere non l'adempono, non rimane altro mezzo che riproporre la legge alla seconda, e occorrendo alla terza o ad altra consecutiva Legislatura. Nel frattempo rimarrà integra la Lista civile del Re precedente: essendo infondato il credere che, dalla cessazione di un

Re insino alla votazione della Lista civile pel Re nuovo, l'antecedente legge non esista più e la dotazione della Corona diventi una mera tolleranza o concessione annua della Camera in sede di bilancio. Infatti, è bensì vero che la legge sulla Lista civile è fatta a termine, ma questo termine non va fino alla cessazione del monarca ivi contemplato, bensì fino alla sostituzione di una legge nuova: imperciocchè, secondo lo spirito dell'articolo 19 e della istituzione monarchica, la Lista civile dovere esistere sempre, e solo vuol essere *riveduta* ad ogni passaggio della Corona dall'uno all'altro Principe. Sarebbe strano che il sistema della successione regia, mentre investe *ipso iure* il nuovo Re di tutte le prerogative e competenze della Corona, dovesse poi arrestarsi innanzi ad una sola delle leggi vigenti. Le stesse leggi che fissarono (come or ora vedremo) la Lista civile nel 1859 e nel 1880 parlarono in genere di « dotazione della Corona » senza punto designare nominativamente la persona del Re a cui si riferivano, e nella pratica estesero la loro efficacia sino alla legge consecutiva, come appunto sosteniamo che dev'essere. L'articolo 5 della legge 27 giugno 1880 aggiunge anzi che « restano in vigore le disposizioni della legge 16 marzo 1850, n. 1004, in quanto dalle leggi successive e dalla presente non siano modificate ».

È inutile poi rilevare che queste disposizioni troverebbero applicazione anche nel caso che giungesse al trono un Re minorenni; mentre è erronea l'opinione di coloro che sostengono doversi in tal caso procrastinare la votazione della Lista civile fin dopo il raggiungimento della maggiore età del monarca. Ciò che nel Re è sospeso durante la minore età è l'esercizio delle funzioni regie, non il godimento delle prerogative: e d'altronde l'articolo 19 non distingue in veruna guisa tra il Re minorenni e il Re maggiorenne.

§ 236. — Con l'avvenimento del Re Vittorio Emanuele II, addì 23 marzo 1849, si ebbe, assai più presto di quanto potesse attendersi, l'occasione d'applicare per la

prima volta le disposizioni finali di quest'articolo. La legge già citata del 16 marzo 1850, n. 1004, determinò la Lista civile nelle due parti da valere per tutta la durata del regno di Vittorio Emanuele II; e poichè essa forma ancor oggi il sostrato delle disposizioni vigenti in questa materia, è opportuno riferirla integralmente, solo tralasciando le « disposizioni diverse » con cui si chiudeva e gli allegati che oggi sono sostituiti da altri, come or ora diremo:

CAPO I. *Disposizioni preliminari.* — Art. 1. — La dotazione di cui il Re dovrà godere durante il suo regno a termini dell'articolo 19 dello Statuto, si comporrà di un determinato assegnamento in beni mobili ed immobili, e della corresponsione di un'annua somma dalle finanze dello Stato.

CAPO II. *Della dotazione in beni immobili ed in beni mobili.* — Art. 2. — La dotazione in *beni immobili* comprenderà i palazzi, i fabbricati ed i terreni indicati nell'elenco segnato A, unito alla presente, e sarà vidimato dal Ministro Segretario di Stato delle finanze. S'intenderanno far parte di ciascuno dei suddetti immobili le loro *dipendenze* tutte, sì e come risulteranno dal quadro che ne sarà formato a termini dell'articolo 4.

Art. 3. — La dotazione dei *beni mobili* comprenderà le gioie, perle, pietre preziose, le statue, i quadri, compresi quelli della R. Galleria, i medaglioni, le armerie antiche ed altri oggetti d'arte, le biblioteche, i vassellami e gli oggetti tutti in argento ed oro, le biancherie e gli arredi ed effetti mobili d'ogni sorta esistenti nei palazzi, castelli, fabbriche, parchi e giardini indicati nel detto elenco, nonchè nei guarda-mobili.

Di questa dotazione fanno parte gli oggetti d'arte esistenti negli immobili che, giusta l'articolo 10, passeranno al Demanio dello Stato, come altresì i palchi riservati alla R. Casa nel teatro annesso alle segreterie.

La Galleria Reale dovrà rimanere aperta al pubblico e specialmente agli artisti nei giorni e nelle ore che saranno determinati dall'Intendenza della Casa Reale con apposito regolamento.

Art. 4. — Sarà formato a spese delle Finanze ed in contraddittorio del sovrintendente della Real Casa un *inventario* tanto dei beni stabili col relativo piano figurativo, quanto di tutti gli oggetti mobili che costituiranno la dotazione come al precedente articolo. A quelli degli oggetti mobili che per l'uso sono soggetti a deterioramento sarà fatto l'estimo del loro valore. I suddetti inventari, piani ed estimi saranno estesi in quattro originali e debitamente certificati e firmati dal Ministro delle finanze; saranno consegnati uno al Senato, uno alla Camera dei deputati ed uno al Ministero delle finanze ed uno all'Amministrazione della dotazione della Corona per essere conservati nei proprii archivi.

CAPO III. *Condizioni del godimento dei beni costituenti la dotazione della Corona.* — Art. 5. — Il Re potrà fare ai palazzi, ai castelli, alle ville, alle fabbriche ed ai parchi costituenti la dotazione, tutte quelle *variazioni* che giudicherà convenienti per la loro *conservazione* e pel loro *abbellimento*.

Art. 6. — Le *spese tutte* per la *manutenzione* e per la *conservazione* in buono stato dei beni, tanto immobili quanto mobili, di cui si compone

questa dotazione, rimangono a *carico della Corona*. Tuttavia i *mobili* portati nell'inventario con estimo potranno essere *permutati* od *alienati*, a condizione di essere *surrogati*.

Art. 7. — I *boschi* facienti parte della dotazione saranno soggetti alle prescrizioni delle leggi forestali in quanto può concernerli. Per tagli straordinari e per quelli di alberi di alto fusto dovrà riportarsi lo *assenso del Ministro delle finanze*.

Art. 8. — Per quanto riguarda alla durata delle *locazioni* dei beni che formano la dotazione della Corona, si osserveranno, avvenendo il caso di successione al regno, le disposizioni stabilite in materia di usufrutto dagli articoli 506 e 507 del Codice civile (*ora articolo 493*).

CAPO IV. *Dell'assegnazione di un'annua somma sopra le finanze*. — Art. 9. — *L'assegnazione sopra le finanze* per la dotazione della Corona è stabilita nella somma di annue lire quattro milioni.

Art. 10. — Tale somma sarà pagata ripartitamente per *dodicesimi* ed in *anticipazione* di mese in mese alla persona che sarà delegata dal Re.

CAPO V. *Dei beni immobili e delle spese che dalla dotazione della Corona passeranno allo Stato*. — Art. 12. — *Le azioni attive e passive* relative alla dotazione della Corona saranno intentate e sostenute dal sovrintendente generale della Real Casa (§ 93).

Art. 13.... In nessun caso, d'ora in avanti, l'erario dello Stato potrà essere gravato da pensioni accordate dall'Amministrazione della dotazione della Corona.

Come si vede all'articolo 9 di questa legge, l'assegno annuo o Lista civile in senso strettissimo, era determinato per il Re di Sardegna Vittorio Emanuele II in quattro milioni di lire; cioè in cifra anche più bassa della media dell'ultimo decennio di monarchia assoluta.

§ 237. — A termini dello Statuto, questa legge avrebbe dovuto rimanere immutata per tutto il Regno di Vittorio Emanuele II.

Ma i fausti avvenimenti che fecero del piccolo Piemonte il Regno d'Italia, non consentirono che ciò fosse. Con la successiva annessione delle provincie lombarde, emiliane, toscane, napoletane e siciliane, venete e romane, continuava bensì il « Regno di Vittorio Emanuele » ma non più il « Regno di Sardegna ». Ogni soppressione di antichi Stati importava soppressione di antiche capitali, con palagi, ville, collezioni d'arte che sarebbe stato impolitico e indecoroso l'alienare, e che perciò si dovevano necessariamente aggiungere via via alla Lista civile, rendendola da una

parte la più ricca d'Europa quanto ai beni immobili, ma d'altra parte e conseguentemente la più oberata di spese per la manutenzione delle sue ricchezze. I continui ritocchi furono dunque una necessità, non una violazione dell'articolo 19, e del resto il Parlamento nostro è costituente perpetua: nè poi va dimenticato che il divieto statutario di toccare alla Lista civile è scritto con guarentigia personale del Principe, onde non si oppone, in sostanza, alle iniziative di modificazione che sieno prese dal Principe stesso, cioè dal Governo, come appunto fu sempre in Italia con criteri parsimoniosi che richiedono di essere sinceramente lodati.

Senza dar molto peso alle leggi del 17 luglio 1858, n. 2916, del 28 novembre 1860, n. 4445, dell'11 agosto 1861, n. 230, e del 14 dicembre 1862, n. 1029, che rettificarono in alcune parti gl'immobili della Corona, le leggi che modificarono sensibilmente la Lista Civile del Re Vittorio Emanuele II, furon le seguenti:

Dapprima la legge 24 giugno 1860, n. 4135, che aggiunse all'elenco molti immobili delle antiche corti di Lombardia, Emilia e Toscana, e in proporzione degli accresciuti carichi di mantenimento e dell'accresciuto territorio del Regno aumentò l'assegno annuo a 10,500,000 lire. Indi la legge 10 agosto 1862, n. 755, che tolse alla Corona alcuni immobili, molti altri ne aggiunse nelle provincie napoletane e siciliane ed elevò l'assegno annuo di 5,750,000 lire portandolo quindi a 16,250,000 lire l'anno.

Vennero poscia le strettezze finanziarie, e nel 1864 il Re, dando l'esempio nobilissimo d'introdurre in ogni parte dell'amministrazione pubblica le più severe economie, rinunziò a tre milioni della sua Lista civile, indi nel 1865 rinunziò ancora ad un altro milione. Le quali rinunzie non avrebbero avuto bisogno d'accettazione in forma di legge, ma una legge si rese necessaria per estinguere gravi passività, che nel frattempo la Lista Civile s'era addossate; cosicchè intervenne dapprima la legge 14 marzo 1865, n. 2198, che stabiliva un nuovo elenco degli immobili con variazioni in più e in meno e poscia la legge 5 febbraio 1868, n. 4212, che nel fissare l'assegno annuo a 12,250,000 lire secondo le

spontanee rinunzie del Re, concedeva per una sola volta (senza che ve ne fosse obbligo) 6 milioni di lire pel pagamento delle passività fin'allora incontrate.

Una nuova legge 26 agosto 1868, n. 4547, ricostituì l'elenco degl'immobili, con l'aggiunta di quelli delle provincie Venete; un'altra legge del 20 maggio 1872, n. 823, aggiunse immobili in Roma e provincia; la legge 21 maggio 1876, n. 3122, portò altre piccole variazioni d'immobili e un ultimo pagamento straordinario di lire 1,500,000 per adattamenti della reggia in Roma.

Finalmente la legge 31 maggio 1877, n. 3853, portò, con altra diminuzione d'immobili, la determinazione dell'assegno a lire 14,250,000, cioè ricondusse alla lista civile due milioni dei quattro che il Monarca avea rinunziati in tempi di maggiori strettezze.

§ 238. — Il 9 gennaio 1878 ascendeva al trono il Re Umberto I: la prima Legislatura del suo regno era inaugurata il 26 maggio 1880, ed essa, in obbedienza allo Statuto, fissò la Lista Civile del nuovo regno, mediante la legge 27 giugno 1880, n. 5517. La dotazione immobiliare fu confermata quale trovavasi, con lieve aggiunta; l'assegno annuo fu pure riconfermato in lire 14,250,000 quale era stato stabilito nel 1877: inoltre vennero confermate tutte le disposizioni della legge 11 marzo 1850 in quanto non fossero state sostituite da leggi posteriori.

Prendendo a base l'elenco del 26 agosto 1868, con le variazioni consecutive, la dotazione immobiliare della Corona fu allora costituita dai beni seguenti, e tale rimane fino a che non intervenga la legge resa necessaria per lo avvento del Re Vittorio Emanuele III:

Torino. — Palazzo Reale coll'attiguo giardino — Palazzo Vecchio e fabbriche del così detto Bastion Verde, esclusa la porzione di queste che debbe far parte dell'appannaggio del Duca di Genova. — Casa e giardino Spalla. — Cavallerizza e nuove scuderie e fabbriche attigue. — Real chiesa di San Lorenzo, con fabbriche attigue, escluso il palazzo Genevese, sempre quando sia destinato in appannaggio a Principi della Real Famiglia — Quartiere delle Guardie Svizzere, ed il fabbricato ed aia del Fiandro. — Palchi di Corte nei teatri *Regio* e *Carignano*.

Superga. — La basilica cogli adiacenti fabbricati.

Moncalieri. — Castello e giardino.

Racconigi. — Castello, parchi e boschi detti di Racconigi, siti parte su quello di Cavallermaggiore e parte su quello di Cavallerleone, e quattro mulini in Racconigi, due in Cavallermaggiore ed uno in Cavallerleone, coi relativi diritti d'acqua ed annessi, o i beni permutati con questi.

Stupinigi. — La palazzina con i giardini e le dipendenze.

Genova. — Palazzo Reale. — Palchi di Corte nel teatro *Carlo Felice*.

Milano. — Palazzo di Corte sulla Piazza della metropolitana, coi locali annessi del Casino. — Villa Reale presso i pubblici giardini. — Casino e palchi di Corte nel Regio teatro della *Scala*. — Palchi di rappresentanza n. 1 e 2, nella seconda fila a sinistra. — Palchi di Corte nei teatri della *Canobbiana* e *Carcano*.

Monza. — Palazzo di Corte con giardino e serre. — Parco reale, con incluse ville di Mirabello e Mirabellino. — Vivaio delle piante presso la stazione della ferrovia. — Palchi nel teatro *Sociale*.

Firenze. — Palazzo Pitti con tutte le sue adiacenze e col corridore fino a mezzo il Ponte Vecchio. — Giardino Boboli e torri lungo le mura urbane col fabbricato attualmente occupato dagli addetti all'orto botanico. — Case in piazza San Felice, n. 1 e 2 — Parte del podere detto *delle Monache*, fuori la porta San Pietro in Gattolino. — Altra parte del podere contiguo detto *della Pace*, con casa colonica. Un tratto di mura urbane, dal forte di San Giorgio alla porta San Pietro in Gattolino. — Locale dell'Osservatorio. — Palchi nei teatri.

Poggio a Caiano. — Villa, giardino, parchi e terreni dipendenti, e poderi detti *Paretaio* e *Risaie*. — Parco di Bonistallo.

Castello Petraia. — Ville, giardini e parchi annessi, coi poderi con case coloniche, denominate *dello Stecento* e *dei Vivai*, e col terreno detto il *Campino del Pozzo*. — Tenuta di Castello e fabbriche dipendenti.

Pisa. — Palazzo di residenza colle dipendenze. — Fabbrica nuova e casa *delle vedove*. — Palazzo Vitelli, Battaglia e casa Ceconi. — Tenute di San Rossore e Coltano. — Tenute del Tombolo coi poderi denominati *Maloventre* e *Bensi*. — Palchi nel Teatro.

Napoli e dintorni. — Palazzo Reale e casa dell'Egiziaca. — Casino del Fusaro. — Palazzo di Capodimonte, bosco, giardino e annessi. — Cascinetta e bosco degli Astroni. — Tenute di Licola, Fusaro e Varcaturò, colla zona della pineta arenosa e lago di Licola. — Palchi nel teatro *San Carlo* e cinque in quello del *Fondo*.

Caserta. — Palazzo di Caserta coi boschi, giardini e diritti d'acqua.

Carditello. — Casini di Calvino, coi boschi e tenute annesse.

Palermo. — Palazzo Reale colle sue dipendenze. — Casino ai colli, detto *la Favorita*, con proprietà annesse.

Venezia. — Palazzo di residenza ed adiacenze, comprensivamente al fabbricato all'estremità del viale e magazzino attiguo alla locanda della *Lana*, in Valleressa a San Moisè, detto le *Beccarie*. — Palchi nei teatri.

Mantova. — Palchi nei teatri.

Roma. — Palazzo del Quirinale con la palazzina, il giardino e loro dipendenze. — Tenute di Castelporziano, Trefusa e Trefusina.

* § 238 bis. — Nel 24 gennaio 1905, all'inizio cioè della legislatura XXII, successiva a quella nella quale Re Vittorio Emanuele III era asceso al trono (29 luglio 1900) fu presentato alla Camera un disegno di legge per mantenere la dotazione della Corona « nella misura e nelle condizioni in vigore al termine della passata legislatura ».

Il progetto fu approvato dall'una e dall'altra Camera, naturalmente non senza qualche discussione per parte dell'estrema e sanzionato dal Re divenne la legge 12 febbraio 1905, n. 26.

L'unico articolo così testualmente dice :

La dotazione della Corona per la durata del Regno di Sua Maestà Vittorio Emanuele III è stabilita nella misura e nelle condizioni in vigore al termine della passata legislatura.

E dopo quanto si è detto più sopra, non occorrono altre dilucidazioni.

Solo ci pare opportuno di aggiungere qui che (come vedremo al § 250) essendosi con legge 6 dicembre 1900, n. 393, provveduto al dovario della « Regina vedova » nella cifra di un milione di lire annue, il Re — seguendo un esempio paterno (§ 247) — comunicava al Governo l'intendimento suo di versare annualmente al Tesoro un egual somma dalla sua lista civile, affinchè lo Stato non avesse a subire maggiori aggravii.

Così che la dotazione della Corona, nominalmente di lire 14,250,000 annue, viene ridotta a lire 13,250,000, la quale cifra — non certo esagerata se la si paragona alla lista civile d'altre monarchie — diventa poi appena sufficiente quando si pensi che il Capo dello Stato deve attenersi a quell'altissimo decoro ed a quella grandissima dignità che pur tanto cooperano a far rispettare nelle masse le istituzioni, che il sussidio finanziario reale è invocato e concorre e deve concorrere in mille e mille circostanze, e che, infine, gravano su detta lista le ingenti spese di manutenzione e di amministrazione dei grandi palazzi, già sede dei principi spotestati (§ 240).

Al quale proposito riteniamo, anzi, che sarebbe atto

opportuno e politico caricare dette spese allo Stato, e diminuire contemporaneamente di egual somma la Lista civile.

L'erario sostanzialmente non ne soffrirebbe, ma la riforma varrebbe certo a diminuire, se non a togliere, certi pregiudizî ingiustificati in ordine alla presunta esagerata vistosità della somma assegnata al Capo dello Stato.

La quale riforma noi preferiremmo — almeno per ora — all'altra del controllo parlamentare sulla Lista civile, da parecchi scrittori ed uomini politici sostenuta. E ciò perchè, per quanto si dica e possa essere vero che in Inghilterra il detto sindacato ha accresciuto e non indebolito il prestigio della Corona, non è detto che da noi potesse ciò verificarsi. Ci sarebbero anzi ragioni fondate per sospettare che il controllo in parola darebbe, in Italia, ed ogni anno, dentro e fuori del Parlamento, occasione a discussioni poco dignitose per la Corona.

Altro punto che prova come tali questioni costituzionali non si risolvano nè colla sola rigidità dei principii, nè col solo esempio degli altri popoli; bensì tenendo conto ad un tempo, e dei principii e delle tradizioni e dei costumi del popolo cui detti principii debbono applicarsi.

§ 239. — A compiere il quadro del demanio della Corona, è necessario aver presenti le Chiese, Cappelle e Basiliche Palatine ⁽¹⁾.

Fin da tempi remotissimi i regnanti ottennero dal Pontefice di poter istituire presso i loro palagi oratori proprii, officiati da clero nominato stipendiato e revocabile da loro e immune dalla giurisdizione ecclesiastica: e ciò allo scopo di assicurarsi l'adempimento dei servizi divini senza pericolo di rifiuto o di offese in quei torbidi tempi di lotte sempre rinascenti fra la potestà laica e quella religiosa. Nacquero pertanto via via le chiese, cappelle e basiliche

(1) UGO, *Sulle Chiese Palatine*. Nell'« Archivio di diritto pubblico » del 1894. E v. gli altri scritti e la giurisprudenza ivi ricordati.

palatine, ovunque il Principe usasse tener dimora: e la pietà dei monarchi le dotò, nel corso dei secoli, di pingui possessi e notevoli redditi, a decoro del culto e pel mantenimento del clero assegnatovi. Molte erano codeste chiese e cappelle nei varî Stati in cui si divideva la nostra penisola; ed a misura che l'Italia si veniva unificando, esse passarono dai regnanti spodestati alla Corona italiana. La giurisprudenza così amministrativa che giudiziaria le ritiene Prelature *Nullius* — accessori e dipendenze della reggia quand'anche non si trovino connesse o contigue alla medesima — chiese non soltanto di patronato regio, ma oratorî privati con diritto di libera collazione, direttamente ed esclusivamente alla dipendenza del monarca. Non però beni privati del Principe, ma parti del demanio della Corona, e quindi trasmissibili colla Corona stessa, per successione di diritto pubblico. Ben vero che le leggi sulla Lista Civile non le elencano, o meglio non le elencano compiutamente; ma già la prima parte dell'articolo 19 dello Statuto manteneva al Re Carlo Alberto « l'uso dei reali palazzi, ville, giardini e *dipendenze* » e la legge del 1850 nell'articolo 2 dichiarava che negli immobili assegnati si dovevano intendere comprese « le loro dipendenze tutte » e, dato il carattere proprio delle chiese palatine, sarebbe stato necessario, perchè fossero sottratte alla Corona, che le leggi esplicitamente avessero detto. Al qual proposito si rammenta la sentenza 10 agosto 1841 della Cassazione francese sul ricorso Cousin contro la Lista Civile e De Maillé, ove fu ritenuto che « allorquando i beni mobili o immobili sono stati una volta compresi nella dotazione della Corona, non cessano di farne parte nei successivi cambiamenti di Regno se non in quanto la legge che costituisce la nuova Lista Civile ne li eccettua formalmente ».

Queste chiese, cappelle e basiliche insieme ai loro beni, sono oggi amministrate in parte dalla Real Casa, in parte dal Ministero di grazia e giustizia e dei culti; ma è a notare che quest'ultimo vi attende per mera delegazione della Corona, e quindi amministra nell'interesse esclusivo di essa, e nelle condizioni medesime in cui sono amministrati tutti

gli altri immobili della Lista Civile. Per conseguenza erroneamente i decreti riferentisi alle Palatine furono talvolta emanati con richiamo all'articolo 18 dello Statuto, quasi che si trattasse di benefizi ecclesiastici sottoposti a parziali diritti della potestà civile, quando invece esse rientrano affatto sotto l'articolo 19 che ora commentiamo. E giustizia vuole si dichiari che le cospicue rendite delle basiliche Palatine per volere del Re sono erogate tutte sopra luogo, in parte pel mantenimento degli edifici e dei loro ufficianti, in parte a fini di civile beneficenza per scuole popolari e conservatorii.

Non soddisferemo forse ad una semplice curiosità, col pubblicare l'elenco esatto di queste chiese, cappelle e basiliche, distinguendo quelle che rimangono alla immediata dipendenza della Real Casa, e quelle che per delegazione del Principe sono amministrate dal Ministero di grazia e giustizia :

a) Alla dipendenza della Real Casa :

Roma. — Chiesa del Sudario.

Napoli. — Cappella nella Reggia — Basilica di San Francesco di Paola — Parrocchia di San Sebastiano Martire già in Castelnuovo ed ora avente sede nella Basilica predetta — Cappella del Regio Palazzo di Capodimonte — Parrocchia nello stesso sito — Cappella nella Reggia di Caserta — Parrocchia nel Regio sito di Carditello con tre cappelle da essa dipendenti — Cappella nel Regio sito del Fusaro — Cappella nel Regio sito di Licola (servita però da un sacerdote pagato dal Fondo pel Culto).

Palermo. — Cappella nel Palazzo Reale — Regia Chiesa alla Favorita — Regia Chiesa nella tenuta Falde.

Torino. — Cappella della SS. Sindone — Chiesa di San Lorenzo — Basilica di Superga.

Firenze. — Cappella nel Palazzo Pitti — Cappella presso le scuderie reali alla Pace — Due cappelle nella villa del Poggio a Cajano.

Milano. — Parrocchia di Corte, in Milano — Cappella nel Palazzo di Monza — Cappella nella villa di Mirabello.

Venezia. — Oratorio nel Regio Palazzo.

Pisa. — Cappella pel servizio delle Reali Tenute di San Rossore, Tombolo e Coltano.

b) Alla dipendenze del Ministero di grazia e giustizia e dei culti.

Regie Basiliche Palatine: di Santa Barbara in *Mantova*, di San Nicola in *Bari*, di San Michele Arcangelo al *Gargano*, di *Altamura*, di *Acquaviva delle Fonti*.

Regie Chiese Palatine: di *Calascibetta* e di San Giovanni in *Montefusco*.

Regio Oratorio della SS. Annunziata in *Colorno*.

§ 240. — Passiamo ora a considerare l'indole giuridica della Lista Civile, distinguendone le due parti, cioè l'assegno annuo e la dotazione immobiliare.

L'assegno annuo è una somma fissa, calcolata dalla legge in guisa da comprendere due elementi. In primo luogo, il corrispettivo personale dell'ufficio regio, commisurato all'alta importanza costituzionale di esso. In secondo luogo, la concessione dei mezzi affinchè l'istituzione monarchica possa adempiere convenientemente i suoi fini, determinata a sua volta in una misura che senza poter essere in disquilibrio con l'ampiezza e la ricchezza del paese, deve ispirarsi in ogni caso a signorile larghezza.

Molto si suol discutere dell'assegnamento fatto al Re dalla nostra legge, raffrontandolo coi limitati assegni dei Presidenti di Repubblica e con le condizioni pietose delle masse che lavorano e soffrono. Ma, come avviene allorquando i sentimenti soverchiano la ragione, si giunge per solito a giudizi che non hanno buon fondamento.

I popoli sono liberi — entro certi limiti storici e politici — di scegliere tra la forma monarchica e quella repubblicana; se però le loro condizioni storiche e politiche li spingono ad abbracciare la prima, uopo è ch'essi accettino tutte le conseguenze che ne derivano. Or bene, la posizione del Monarca non è punto paragonabile con quella del Presidente. Oltre che magistrato supremo, il Re è veramente una istituzione, ed occupa una posizione peculiarissima che importa e richiede un ambiente adatto d'onori, di dignità, d'apparato esterno, quale non è necessario, nè desiderabile nelle repubbliche. Non è solo il depositario dell'Esecutivo, come un Presidente, ma è anche l'incarnazione tradizionale e storica della maestà e sovranità dello Stato. Nel fissare la sua dotazione, pertanto, non devesi considerare solo il suo ufficio costituzionale, ma anche la sua funzione sociale, di vertice ed esponente della collettività. I suoi mezzi finanziari debbono essere tali da corrispondere al lustro senza di cui non s'intenderebbe la istituzione regia. Come si esprimevano i Comuni d'Inghilterra fin dal 1660, la Corona deve esser messa in condizioni da impedire che sia

trattata leggermente dagli Stati esteri. Si pensi al mantenimento di una Corte, erede di tradizioni ancora vivacissime nella coscienza dei popoli europei — alla magnificente rappresentanza del paese di fronte alle Corti straniere — all'ospitalità verso altri Principi — alle partecipazioni incessanti alle pubbliche solennità — ai viaggi — alle visite e agli acquisti nelle esposizioni — ai premi e contributi in ogni opera civile o benefica — ai doni, alle pensioni, ai sussidii chiesti da supplicanti innumerevoli. Credere che potrebbe l'amministrazione pubblica tener luogo della Corona in questi uffici d'incoraggiamento e di beneficenza, è fallace; poichè in mano ai ministri parlamentari il premio scema d'importanza e la beneficenza diviene compassata, e l'uno e l'altra non tardano a cadere nel numero degli strumenti elettorali. Togliere alla Corona i mezzi di corrispondere a coteste necessità, è richiederle alti còmpiti lesinandole i mezzi necessari.

Nè ha maggior valore l'altro parallelo che suol farsi tra l'assegno della Corona italiana e quelli dei Monarchi esteri per dedurne che il primo è proporzionalmente il più alto: perocchè non bisogna dimenticare la genesi storica della nostra Lista Civile. Il Regno d'Italia è venuto formandosi per l'unione di sette Stati diversi, i quali avevano altrettante Corti con palagi storici e ville e impiegati e servi e pensioni che in grandissima parte la convenienza politica imponeva di non sopprimere. Ove dunque si tenga calcolo, com'è giusto, delle immense spese di manutenzione degl'immobili e di quelle di amministrazioni e pensioni, si riconosce che solo in apparenza la dotazione della Corona italiana sorpassa proporzionalmente quella dei più potenti Monarchi esteri. Cosicchè potrebbe un giorno anch'essere diminuita, quando le si togliesse molta parte del fardello che le opportunità politiche hanno reso necessario d'attribuirle.

Checchè sia di ciò, l'assegno annuo costituisce un corrispettivo in cui la Corona ha l'assoluta proprietà e fa l'uso che meglio reputa, come ogni cittadino ha diritto di fare dei proprii redditi e guadagni senza obbligo di

renderne conto ad alcuno. Se quindi la somma in qualche esercizio non basta a coprire le spese, l'erario pubblico non ha verun debito d'aggiungere la differenza per saldare i debiti eventuali; e viceversa, ove un esercizio si chiuda con residui attivi, questi non ritornano punto all'erario.

L'assegno figura ogni anno nello stato di previsione della spesa pel Ministero del Tesoro in un capitolo complessivamente con gli appannaggi dei Reali Principi (di cui si tratterà all'articolo 21): ed è dovere morale del Parlamento di non discuterne, trattandosi di stanziamento che è mera esecuzione della legge sulla Lista Civile, che a sua volta è conseguenza obbligatoria dell'articolo 19 dello Statuto.

In forza dell'articolo 8 della legge 24 agosto 1877 che ha sostituito analoghe disposizioni anteriori, l'assegno è esente dal pagamento dell'imposta di ricchezza mobile (§ 94). Esso è anche insequestrabile, perchè istituito come necessario nella sua pienezza ed integrità al mantenimento dell'istituzione regia; e per l'articolo 10 della citata legge del 1850 viene pagato a dodicesimi posticipati.

§ 241. — I beni immobili con gli annessi mobili sono e rimangono sempre di piena ed esclusiva proprietà dello Stato, il quale tuttavia si vincola a non disporre finchè li conserva nell'elenco della dotazione regia.

Non però fanno parte del *demanio pubblico* di cui parla l'articolo 427 del Codice civile; nè tutti fanno parte dei *beni patrimoniali* dello Stato, come potrebbesi argomentare dalla breve menzione di essi nell'articolo 16 del regolamento di contabilità generale del 4 maggio 1885, n. 3074. Costituiscono, propriamente, il « demanio della Corona », cioè quella parte del demanio nazionale ch'è destinata dallo Stato ad uso del Principe. E nel silenzio delle nostre leggi (chechè abbiano potuto determinare le leggi e la giurisprudenza d'altri paesi) conviene distinguere in essi — da un lato, quelli conservati all'uso pubblico come le biblioteche, le pinacoteche, le gallerie, le collezioni e mo-

numenti, che sono per ciò stesso fuori commercio, e quindi anche inalienabili e imprescrittibili, al pari delle cose appartenenti al demanio pubblico; — dall'altro, quelli patrimoniali, destinati esclusivamente in servizio del Re e della sua Famiglia, che sono bensì indisponibili per lo Stato e inalienabili pel Re finchè conservano siffatta destinazione d'interesse pubblico, ma non imprescrittibili nè esenti da imposte, nè da servitù legali, nè da espropriazione per causa di pubblica utilità ⁽¹⁾.

Il diritto che il Re esercita sopra codesta massa di beni, non è di semplice uso, come parrebbe dall'inesatta espressione che leggesi nel primo capoverso dell'articolo 19 dello Statuto: ma, secondo appare dall'articolo 8 della legge del 1850, è veramente diritto di usufrutto, regolato dalle disposizioni stesse del Codice civile, salvo in quanto la legge speciale e apposita non disponga altrimenti. Conseguentemente il Re non può nè alienare i beni della dotazione e nè donarli o disporne per testamento, alla stessa guisa che non può disporne lo Stato proprietario: e nemmeno può ipotecare gl'immobili o pignorare i mobili, che d'altronde, al pari d'ogni altro bene assegnato a servizi pubblici, non sono soggetti nè a sequestro nè ad esecuzione forzata per parte di creditori eventuali. Egli è inoltre tenuto a rispettare tutti i pesi e gli obblighi imposti sui beni all'atto dell'assegnazione, e la legge del 1850 li enuncia.

D'altra parte, il Re come usufruttuario gode non solo dell'uso ma anche delle rendite che possono ricavarsi dalla dotazione fruttifera: e ne dispone come meglio crede, in aggiunta al suo assegno annuo. Per eccezione alle ordinarie norme dell'usufrutto, egli non è tenuto mai a dare cauzione; e in forza degli articoli 5 e 6 della legge del 1850, può arrecare ai detti beni qualsiasi variazione o abbellimento: però mentre le aggiunte vanno a vantaggio del Demanio, le spese a ciò necessarie, come quelle di manu-

(1) GIORGI, *Dottrina delle persone giuridiche*. Firenze, Cammelli, 1899, vol. II, § 109 e seguenti.

tenzione e conservazione, rimangono a totale suo carico. Limitatamente poi ai mobili che siano per loro natura surrogabili, ha pure facoltà di alienarli o permutarli rimpiazzandoli adeguatamente. Al contrario, le permutate e le alienazioni degl'immobili non possono farsi che per autorizzazione del Parlamento, e citiamo ad esempio la legge 17 luglio 1858, n. 2916. Il Re può anche costituire servitù sopra gl'immobili della dotazione, ma opportunamente il Consiglio di Stato, con parere 5 febbraio 1892, distinse a codesto proposito: se la servitù importa diminuzione di reddito per la Lista Civile, il corrispettivo dev'essere impiegato in rendita pubblica intestata al Demanio per la proprietà ed alla Lista Civile per l'usufrutto; se poi non importa alcuna diminuzione d'entrata per la Lista Civile, il corrispettivo deve andare a profitto del Demanio.

Circa il pagamento delle imposte sui beni della Corona, nell'antico Piemonte esisteva l'esenzione compiuta, in forza del R. Editto 14 dicembre 1818, n. 868. Poi sopraggiunse la legge 28 aprile 1853, n. 1511: la quale nell'articolo 10, n. 1, esentò dall'imposta mobiliare « i palazzi e le villeggiature che fanno parte della dotazione della Corona o dell'appannaggio dei Principi della Famiglia e del Sangue Reale » escludendo però dalla esenzione, col successivo articolo 11, « quelle parti dei fabbricati... che servono all'abitazione dei direttori, amministratori, commessi, assistenti, o che altrimenti vengono cedute a titolo sì oneroso che gratuito, ad uso d'alloggi di persone estranee all'oggetto cui tali fabbricati sono essenzialmente destinati ». Venne però col Regno d'Italia la legge 14 luglio 1864, n. 1831, che nell'articolo 10 aboliva « tutti i privilegi e qualunque speciale esenzione dall'imposta *fondiaria* »: e quindi sorse il dubbio se non fosse cessata anche per la Lista Civile quell'antica esenzione. Ma la Cassazione di Torino, con sentenza 31 luglio 1867 sul ricorso Finanze e Lista Civile, considerò che la legge del 1850 sulla dotazione regia non avea nè liberato il Demanio proprietario dal pagare esso le imposte erariali e relative sovrimposte comunali e provinciali, nè aveva richiamato su questo punto

(come aveva fatto per altri) le disposizioni del Codice civile intorno all'obbligo dell'usufruttuario di pagarle; laonde per effetto della legge del 1864 cessava bensì l'esenzione, ma l'obbligo del pagamento non essendo pattuito a carico della Lista Civile, doveva quindi innanzi ricadere sullo Stato proprietario. L'esenzione in altri termini non era « un privilegio » cadente sotto il disposto della legge d'abolizione, ma un diritto riconosciuto all'usufruttuario, e quindi continuativo anche dopo la legge di abolizione. La stessa dottrina vale quindi, per analogia di materia, a proposito dell'imposta e sovrimposta sui *fabbricati* (circolare 22 dicembre 1867, n. 305, del Ministero delle finanze alle Direzioni demaniali).

Il Consiglio di Stato, pronunciando in contenzioso sulla medesima controversia che fu poscia obietto della citata sentenza della Cassazione Torinese, nella decisione 20 novembre 1863 aveva invece ritenuto, quanto alle sovrimposte provinciali e comunali, ch'esse gravassero sulla Lista Civile e non sullo Stato: come appunto avveniva in Francia, secondo si desume dalla relazione ministeriale che nel 4 ottobre 1831 accompagnò alla Camera dei deputati il progetto divenuto poi la legge 2 marzo 1832 sulla Lista Civile del Re Luigi Filippo.

Un'ultima osservazione. Per l'articolo 12 della ripetuta legge del 1850 le azioni attive e passive circa la dotazione debbono essere intentate o sostenute dall'Amministrazione della R. Casa: e richiamiamo in proposito le disposizioni del Codice di procedura civile, già riferite nel § 93. Ma la Cassazione di Palermo, con sentenza 22 luglio 1890 sul ricorso Scaglione, ritenne che siffatta disposizione di legge non può estendersi fino ad escludere il Demanio dello Stato dall'intentare o sostenere verso i terzi le azioni medesime, a guarentigia dei diritti dello Stato proprietario.

§ 242. — La Lista Civile nelle sue due parti (assegno annuo e dotazione immobiliare) è amministrata da una gerarchia di agenti i quali costituiscono il « Ministero della Real Casa ». Esso però non ha di comune altro che il nome

coi Ministeri in cui si ripartisce l'amministrazione statale: questi infatti sono rami dell'azienda pubblica, quello invece è una mera azienda privata.

In forza del vigente ordinamento, approvato con regio decreto 25 dicembre 1892 (su proposta e a controfirma del Ministro della Real Casa), questo Ministero consta di una amministrazione centrale in Roma, e delle amministrazioni provinciali di Torino, Milano, Firenze, Napoli, Pisa, Genova, Venezia e Palermo. Nell'amministrazione centrale la Divisione 1^a ha il nome di « Direzione superiore della Segreteria di S. M. il Re »; le altre quattro Divisioni costituiscono la Direzione Generale dell'Amministrazione civile, ed esercitano rispettivamente le seguenti attribuzioni: Divisione 2^a, personale, cassetta privata, beneficenza; Divisione 3^a, Fabbriche e possessi, inventario patrimoniale; Divisione 4^a, Governo interno ossia amministrazione delle spese di Corte; Divisione 5^a, Ragioneria generale, controllo e tesoreria, ivi comprese le amministrazioni delle Cappelle Palatine e del *patrimonio privato* del Re. Vi sono inoltre uffici d'ordine comprendenti l'archivio, il protocollo, la copisteria, l'economato, il magazzino, la biblioteca e la posta; nonchè i seguenti « uffici distaccati »: Ufficio del cavaliere e della dama d'onore di S. M. la Regina; ufficio del Primo aiutante di campo generale di S. M.; ufficio del Prefetto di palazzo; ufficio del Grande Scudiere di S. M.; ufficio del Gran Cacciatore di S. M.; ufficio tecnico della Real Casa in Roma; e Tesoreria Centrale.

A capo di questa gerarchia è il « Ministro della Real Casa » il quale può essere deputato, a termini dell'articolo 82 della legge elettorale politica, ma più spesso è senatore ⁽¹⁾.

* (1) Un tempo veniva nominato con decreto a controfirma d'un ministro responsabile, mentre egli controfirmava a sua volta le nomine e le promozioni degl'impiegati dipendenti. Ma oggi, pur essendo al medesimo lasciato quest'ultimo compito, il Ministro della Real Casa (come anche il Prefetto di palazzo ed il Primo aiutante di campo di S. M.), per avvicinarsi ad una consuetudine inglese, del resto giustificata, e di cui si senti il bisogno anche da noi come appresso diremo, viene nominato dal Consiglio dei ministri.

Cfr. R. D. 14 novembre 1901, n. 466, articoli 2 e 7 (§ 701).

Nella seduta difatti 24 gennaio 1868 della nostra Camera, l'on. Villa aveva chiesto d'interpellare il Ministro dell'interno sulla nomina a Ministro della Real Casa del senatore Gualterio, il quale poco innanzi era stato costretto ad uscire dal Gabinetto per un voto di censura del Parlamento. Il Ministro dell'interno si ricusò di rispondere, sostenendo che il Ministro della Real Casa non è funzionario dello Stato, ma agente privato della Corona, e se la sua nomina porta la controfirma d'un membro del Gabinetto, ciò ha luogo solo per riconoscerne la qualità di amministratore della Lista Civile e per conferirgli quella di Grande Ufficiale dello Stato. Replicò l'on. Villa che ciò bastava per far rientrare quella nomina nella responsabilità politica del Gabinetto, e che pertanto egli credevasi in diritto di biasimare il Gabinetto per quella nomina ch'egli reputava impolitica e censurabile. Altri deputati sostennero lo stesso pensiero, ma il Ministro dell'interno fu saldo nel negarsi a rispondere, ripetendo che la nomina del Ministro della Real Casa non cade nella responsabilità giuridica del Gabinetto, perchè non costituisce uno di quegli « atti del Governo » di cui è parola nell'articolo 67 dello Statuto. Senonchè di là a poco, essendo stato incaricato l'on. Lanza della formazione di un nuovo Ministero, egli pose per condizione ed ottenne il licenziamento di tre alti funzionari della Casa Reale (fra cui appunto il senatore Gualterio), con che rimase dimostrato non essere estranea alla nomina di essi la responsabilità ministeriale e quindi anche il controllo politico del Parlamento.

243. — Ad ogni modo, il Ministro della Real Casa non fa parte del Gabinetto e non ha quindi nè seggio speciale nelle Camere, nè responsabilità politica, nè è nominato ogni volta che mutano i ministri veri e propri, nè cade con questo sotto i voti di sfiducia del Parlamento. L'amministrazione della Lista Civile è sottratta interamente al sindacato parlamentare; il bilancio della Real Casa non è reso pubblico, non è discusso, non è votato dalla rappresentanza nazionale, non è soggetto al controllo della Corte dei conti.

Ciò pare a molti una inammissibile eccezione al principio inconcusso del regime libero, per cui ogni servizio dello Stato, dal più eccelso al più umile, debbe essere ordinato, compensato e controllato dal Parlamento; e quindi si discute nei libri e nelle assemblee sulla necessità di ricondurre anche la Lista Civile sotto la vigilanza delle Camere. Il giorno 10 maggio 1876, nella Camera dei deputati, l'on. Bertani affermò solennemente questo concetto, e il giorno 14 maggio 1877 lo riprese con ampiezza maggiore, provocando dichiarazioni affatto opposte dal presidente del Consiglio dei ministri ed osservazioni notevoli dell'on. Sella, dopo le quali la proposta venne respinta a grande maggioranza. Se ne parlò ancora nella stessa Camera ed anche in Senato in altre adunanze posteriori, ma senza maggior risultato.

In proposito è necessario aver presenti le considerazioni che seguono.

I sostenitori del sindacato parlamentare si richiamano per solito all'esempio dell'Inghilterra: ma questo è ben lungi dal provare l'assunto di coloro che lo invocano. In Inghilterra il sindacato parlamentare non poteva non nascere, dal momento che la Lista Civile fu quivi istituita non come pura e semplice dotazione della Corona, ma come fondo pel mantenimento di tutti i servizi civili dello Stato (§ 233). Ma oggi in Inghilterra il sindacato parlamentare non è punto esercitato sulla Lista Civile, come generalmente si reputa, nelle stesse forme e con la stessa intensità con cui si esercita sulle pubbliche amministrazioni. I più alti ufficiali della Real Casa mutano, è vero, ad ogni mutar di Gabinetto, però non fanno mai parte di questo ultimo; nè i bilanci della Real Casa si portano al Parlamento; e solo vi è un pubblico ufficiale appartenente all'amministrazione della Tesoreria, l'*auditor of the Civil List*, il quale esercita un controllo preventivo sulle spese della Lista Civile (tranne, come ben si comprende, su quelle della « borsa privata ») e ne riferisce alla Tesoreria, non già al Parlamento. Inoltre gli immobili sono curati e amministrati dall'ufficio dei Lavori Pubblici, ma ciò è comune per

tutti gli altri pubblici edifi. Vi ha dunque un controllo del Gabinetto, non un controllo diretto del Parlamento.

Distinguaasi inoltre fra l'assegno annuo e la dotazione immobiliare.

Quanto all'assegno, esso (come vedemmo) si concede a titolo di corrispettivo, e quindi non è somma che si debba erogare a particolari scopi, secondo prefissi capitoli, con obbligo di giustificare l'imputazione giusta, di evitare gli storni, di rendere conto dei residui. I bilanci delle amministrazioni pubbliche sono saviamente subordinati a siffatti vincoli; ma la somma che lo Stato corrisponde per l'ufficio regio, non lo è nè può esserlo. E dove la Lista Civile fosse scaricata di tutti gli immobili infruttiferi, anzi costosi, come le gallerie d'arte, e fosse diminuita di molti altri immobili che appartenevano alle antiche Corti italiane e che soltanto la convenienza politica nei primordii del nuovo Regno non consentiva di alienare o sopprimere, anche l'assegno annuo potrà forse essere ridotto in proporzione delle minori spese di manutenzione, ed allora apparirà anche più chiaro il debito di lasciarlo franco da qualsiasi pubblico controllo.

Quanto poi alla dotazione immobiliare, essa è regolata da leggi precise, costituenti dritti ed obblighi, di cui è il ministro delle Finanze quegli che deve curare l'osservanza nell'interesse dello Stato, rispondendo al Parlamento della vigilanza propria sull'amministrazione della Real Casa. Quindi il sindacato delle Camere va esercitato non sulla Lista Civile ma sul Governo nei suoi rapporti con la medesima; allo stesso modo che il sindacato sull'esercizio ferroviario, ad esempio, non si esercitava dalle Camere sulle società assuntrici, ma sul ministro dei Lavori pubblici, cui spettava assicurare l'adempimento degli obblighi di quelle. Ciò vide chiaro lo Statuto stesso, allorchè prescisse nell'articolo 19 gl'inventarii dei beni « a diligenza d'un ministro responsabile », facendo implicitamente risultare dal contrasto, che l'Amministrazione della Real Casa non doveva nè poteva essere un ministro responsabile al Parlamento.

Infine è da considerare, politicamente, che l'innovazione presso di noi fu richiesta dopo 50 anni di regime monarchico e principalmente a scopo di dimostrazione politica, senza che nella coscienza pubblica il sindacato parlamentare appaia necessario per mala amministrazione o per sperperi. Onde un giusto sentimento di omaggio alla monarchia deve concorrere a trattenerci dal mutare sistema, bastando all'uopo la responsabilità generica del Gabinetto e quella specifica del ministro delle Finanze.

* § 243bis. — Una questione non accennata dal compianto amico nostro, ma che è degna di osservazione per le conseguenze pratiche che se ne possono trarre e che se ne sono tratte, è quella che riflette il *carattere* dell'amministrazione della Casa Reale, e sul quale carattere noi vediamo opportuno di fare qui brevi osservazioni.

La questione che si può dire — per quanto noi ricordiamo — non mai discussa prima dalla nostra magistratura ed anche dalla dottrina, è stata resa d'attualità da una recente decisione della Cassazione di Roma, addì 13 giugno 1906 in causa Caruffo e Ministero della Real Casa ⁽¹⁾.

Si tratta in sostanza di vedere se l'Amministrazione in parola abbia o meno un carattere pubblico.

La sentenza surricordata, in opposizione alle ragioni del ricorso Caruffo, nega ciò e riconosce all'Amministrazione della Casa Reale un carattere privato. Replica alla Corte il prof. Arcoleo, nella citata nota, asserendo che la dotazione della Corona, ed in genere l'Amministrazione della Real Casa ha carattere pubblico. E la questione, elegante in sè, non è certo puramente accademica perchè il risolverla nell'uno o nell'altro senso porta ad opposte conseguenze pratiche, come avvenne nei riguardi del ricorso Caruffo le cui istanze contro il Ministero della Real Casa furono rigettate dalla Corte d'appello di Roma prima, e poi dalla Cassazione per essersi il magistrato appunto

(1) Cfr. Sentenza in « Giurisprudenza italiana », a. 1906, P. I, sez. I, col. 732, con nota acuta dell'insigne prof. ARCOLEO.

convinto del carattere privato dell'Amministrazione convenuta.

Il ricorrente ritenutosi leso da certi provvedimenti — sui quali è inutile qui trattarsi — adottati nei suoi riguardi dalla più volte menzionata Amministrazione, tentava di sostenere come quest'ultima fosse *una vera e propria amministrazione pubblica*, per trarne poi tutte le conseguenze di diritto relativamente a' suoi impiegati in genere ed a lui in ispecie.

Ma questa tesi non incontrava favore tanto presso il giudice di merito come presso quello di cassazione in quanto che pareva, essa tesi, contraddire ai principî fondamentali del nostro diritto costituzionale riflettenti la Lista Civile e la condizione giuridica del re rispetto ai beni di cui la medesima è adottata.

Le argomentazioni della Corte si riducevano, in sostanza, a questo: che se è vero, per un lato, che la lista civile nella sua entità, e tanto per l'assegnamento in numerario, quanto per la dotazione mobiliare ed immobiliare della Corona, presenta un carattere demaniale e politico — e quindi pubblico — è vero, però, per un altro lato, che quando l'uso e l'usufrutto passano al Re, e questo percepisce le rendite e la dotazione in danaro, allora ed in questo momento, tutti cotesti cespiti perdono il loro originario carattere di demanialità, e divengono cose private del Sovrano, il quale ne dispone come meglio crede senza alcun obbligo di renderne conto.

E questo argomento fondamentale la Corte illustrava con altre ed acute osservazioni tratte dallo Statuto, dalla destinazione della Lista Civile, del libero godimento dei beni mobili ed immobili da parte del Sovrano, dalla mancanza di controllo parlamentare sull'uso ed in genere sulla amministrazione; e non senza, naturalmente, affrontare le obiezioni contrarie e risolverle in senso favorevole all'argomentazione principale.

Tuttavia non si può dire che la risoluzione della Corte lasci completamente tranquilli intorno a questa grave questione di diritto pubblico. E di ciò se ne ha la prova

nella succitata nota dell'Arcoleo, le cui critiche non fanno che vieppiù sollevare il dubbio.

Per quanto riguarda ai rapporti concernenti la Lista Civile, l'illustre prof. osserva che tale istituto, per sua originaria natura, per la funzione cui serve, per i mezzi onde è dotato, per la procedura legislativa con cui è stabilito, ha carattere pubblico così evidente, che non occorre motivarvi sopra.

Difatti — osserviamo noi pure — la stessa Corte questo ammette in modo esplicito.

Ma la Lista Civile — continua il critico — s'informa alla natura della funzione cui è destinato a provvedere. Epperò, come nessuno potrebbe sostenere che, nelle moderne costituzioni, la funzione regia sia privata, così è inesatto affermare che tutto quel complesso di persone e di cose, che serve appunto alla esplicazione della suprema fra le funzioni pubbliche dello Stato, costituisca un'azienda privata, di modo che i funzionari di quella gerarchia debbano considerarsi come impiegati di un'azienda avente simile carattere. La Lista Civile attinge la sua origine a quella stessa legge fondamentale, dalla quale la Corona trae il suo potere e le sue funzioni; e però, a prescindere che l'organismo d'un istituto giuridico non può essere di natura diversa dal fine al cui conseguimento, sia pure in modo indiretto, concorre, sarebbe illogico ammettere che la legge fondamentale di diritto pubblico, dalla quale tutte le altre hanno presa la loro origine, possa, senza che lo abbia detto espressamente, dare luogo in molti casi ad una istituzione di ordine privato. Inoltre si aggiunga che Lista Civile fin dai primordii del suo processo storico, specialmente in Inghilterra, fu il primo nucleo del bilancio intorno al quale si raggruppò il maggior numero di quei servizî che formavano la parte permanente dell'Amministrazione pubblica. Anzi portò tale impronta di necessità pubblica da costituire parte del fondo consolidato nel bilancio inglese e da rappresentare l'unica eccezione al voto annuale nei bilanci del continente.

Potremmo aggiungere, sia pure in succinto, le altre ar-

gomentazioni portate dal critico contro la decisione della Corte; ma ci limitiamo a quelle sopraccennate, in quanto esse sono le più forti contro la tesi che riconosce l'indole privata dell'amministrazione della Lista Civile.

Per conto nostro ne aggiungiamo altre, diremo così, di contorno, ma non meno importanti, tra cui è da tenersi in gran conto, come dato di diritto positivo, il R. Decreto 14 novembre 1901 n. 406 (già richiamato al § 242 in nota) il quale sottopone la nomina del ministro della Real Casa, del prefetto di palazzo e del primo aiutante di campo di S. M. al Consiglio dei ministri. In quale azienda privata sarebbe compatibile e concepibile simile ingerenza?

Come pure è inconcepibile — logicamente — che un istituto per sua indole *pubblico* (come la Corte riconosce essere la *lista civile*) possa poi nelle modalità del suo esercizio divenire *privato*, perdendo, così, quel primo carattere che è insito alla sua stessa origine costituzionale.

Questa distinzione che forma, come dicemmo, il fulcro della decisione più volte ricordata, ci sembra più speciosa che convincente, e più presto detta che realmente provata essere razionale e giuridica.

Per cui, concludendo, pare a noi che il carattere della dotazione della Corona ed in genere dell'Amministrazione della Real Casa debba considerarsi pubblico, accogliendo, quindi, tutte quelle deduzioni di diritto che da tale premessa possono logicamente trarsi.

Art. 20.

Oltre i beni, che il Re attualmente possiede in proprio, formeranno il privato suo patrimonio ancora quelli che potesse in seguito acquistare a titolo oneroso o gratuito durante il suo Regno.

Il Re può disporre del suo patrimonio privato sia per atti fra vivi, sia per testamento, senza essere tenuto alle regole delle leggi civili che limitano la quantità disponibile. Nel rimanente il patrimonio del Re è soggetto alle leggi che reggono le altre proprietà.

SOMMARIO.

Il patrimonio privato del Re.

§ 244. Origine storica di questo articolo. — § 245. Esame delle sue disposizioni.

Il patrimonio privato del Re.

§ 244. — Durante il lungo periodo in cui mancò il concetto della Lista Civile distinta dai beni e redditi dello Stato (§ 233), mancò per identici motivi anche l'idea che il Re potesse possedere un privato patrimonio. Reggitore del popolo e signore di tutto il pubblico demanio, allo stesso modo ch'egli non distingueva in quest'ultimo la parte a lui riserbata in corrispettivo del suo eccelso ufficio, non ne distingueva nemmeno le cose a lui spettanti per diritto di privata proprietà. Nell'ascendere al trono e nel cessare di essere persona privata per darsi tutto intero allo Stato e immedesimarsi con esso, da una mano egli acquistava tutto ciò ch'era dello Stato, dall'altra incorporava nel demanio pubblico tutti i suoi immobili. Con l'assunzione d'ogni

cosa in qualità di sovrano, sfuggiva alla necessità e quindi perdeva il dritto di possedere cosa alcuna in qualità d'individuo: e come gl'ingrandimenti del pubblico demanio profittavano in primo luogo ai suoi redditi, così ogni consecutivo suo acquisto a qualsiasi titolo si devolveva sempre al pubblico demanio.

Il principio, riconosciuto in Francia dal Re Carlo IX nel 1566, era già tanto radicato nelle idee dell'epoca, da imporsi fortemente agli stessi monarchi. E infatti, allorchè nel 1590 Enrico IV emanava un Editto per ritenere a sè i suoi domini e impedirne la devoluzione allo Stato, i giudici del Parlamento ricusavano d'interinarlo, ond'egli nel 1607 era forzato alla revoca di esso con altro Editto in cui riconobbe esplicitamente che il motivo della devoluzione era giustissimo, consistendo in ciò, che il Principe si dedica e consacra al pubblico e contratta con la propria Corona « una specie di *matrimonio*, comunemente chiamato *santo e politico* ». Da allora in poi quel principio fu rispettato in Francia come essenziale all'istituto monarchico, tantochè la stessa costituzione del 1791, pure istituendo una « Lista Civile » in armonia con le nuove idee dello Stato libero, nell'articolo 9 della Sezione 1^a del capo II del Titolo III sancì:

I beni particolari che il Re possiede al suo avvenimento al trono sono riuniti irrevocabilmente al demanio nazionale: egli ha la disposizione di quelli che acquista a titolo singolare (*cioè come privato individuo*): se non ne ha disposto, sono parimenti riuniti alla fine del suo regno.

Quindi: assorbimento del privato patrimonio del Re che ascende al trono, libertà di formarsene un altro durante il regno, ma devoluzione di esso allo Stato con la morte del Principe se questi non ne avesse disposto.

Con la Restaurazione questi medesimi principii ritornarono in pieno vigore, e furono riaffermati nelle due leggi delli 8 novembre 1814 e del 15 gennaio 1825, relative alla Lista Civile di Luigi XVIII e Carlo X. Ma intervenuta la rivoluzione di luglio, la legge 2 marzo 1832 concernente la Lista Civile di Luigi Filippo innovò su questa materia

per voto 13 gennaio 1832 della Camera dei Deputati, e il concetto della devoluzione cessò interamente. Eccone le disposizioni:

Art. 22. — Il Re *conserva* la proprietà dei beni che gli appartenevano prima del suo avvenimento al trono: questi beni, e quegli che egli *acquisterà* a titolo gratuito od oneroso durante il suo regno, comporranno il suo patrimonio privato.

Art. 23. — Il Re può *disporre* del suo dominio privato sia per atto tra vivi, sia per testamento, senza essere soggetto alle *regole del Codice civile che limitano la quotità disponibile*.

Art. 24. — Le proprietà del dominio privato saranno, salva l'eccezione portata nell'articolo precedente, sottomesse a *tutte le leggi* che reggono le altre proprietà. Esse saranno portate in *catasto* e sottomesse alle *imposte*.

Art. 25. — Non si formerà più alcun *dominio straordinario*. In conseguenza, tutti i beni mobili e immobili acquistati per diritto di guerra o per trattati patenti o segreti, apparterranno allo *Stato*, salvi tuttavia gli oggetti che una legge donasse *alla Corona*.

Era infatti una necessità, che a misura si faceva strada la distinzione della Lista Civile dal pubblico demanio, si distinguesse dall'una e dall'altro il privato patrimonio del Principe. Il « matrimonio santo e politico » ebbe certo la sua utilità, in tempi nei quali il disporre dei proprii beni era pel Sovrano un mezzo di smembrare lo Stato, e il non poterne disporre era un mezzo di estendere e consolidare l'unità nazionale. Ebbe certo la sua convenienza, in tempi nei quali il Re, adoperando a beneplacito i pubblici redditi, poteva troppo obbedire alla spinta d'accrescere a spese del popolo il suo privato patrimonio. Fu certo una fortuna ai giorni delle lotte fra le assemblee rappresentative ancor deboli e i Principi ancor troppo forti, perchè impedì che nel vistoso reddito privato essi potessero trovare i mezzi che i Parlamenti ricusavano, e perseguire intenti malveduti dal popolo. Ma oggi, mutate le condizioni delle cose, quel vecchio principio ha fatto il suo tempo. Ai dì nostri nessun privato patrimonio, per quanto vasto, potrebbe mai offrire i mezzi economici bastanti a combattere le volontà popolari; nè il disporre della privata proprietà smembrerebbe lo Stato, nè il non poter disporre di quella consoliderebbe questo in guisa alcuna; nè i regii acquisti possono più dirsi compiuti con denari dello Stato quand'anche derivano da

risparmi sulla Lista Civile, ch'è tutta cosa del Principe; nè i regii risparmi tendono a concretarsi eccessivamente in beni immobili: mentre ai dì nostri sarebbe esagerato il ripetere che appunto per l'esistenza d'una decorosa Lista Civile il monarca non deve poter disporre d'altri cespiti ignoti al Parlamento. Nulla di più giusto che il non confondere i beni privati con le cose pubbliche adducendo a queste indebiti lucri o indebiti aggravii, e nulla di più giusto che anche il Re goda di quel diritto di proprietà che le leggi guarentiscono a tutti senza eccezione. Nel tempo in cui ogni cosa era del monarca, non poteva dolere al Re la devoluzione dei beni privati i quali andavano parimente al suo successore: ma oggi, che la Lista Civile può essere fissata diversamente ad ogni nuovo regno, la devoluzione toglierebbe al Re perfino l'innocente compiacenza di conservare nella propria famiglia le proprietà da lui degnate di particolare predilezione e affezione. Separata la Lista Civile coi suoi dritti e i suoi pesi dal demanio pubblico, è impossibile non riconoscere come cose diverse e per sè stanti anche i diritti ed obblighi e i debiti e i crediti della privata persona del Principe.

Nel Piemonte pre-costituzionale già esisteva la distinzione della privata proprietà del Re, parallelamente alla distinzione della sua « Lista Civile » — e citiamo in prova il R. Editto 14 dicembre 1818 già da noi ricordato (§ 214), che a proposito della esenzione dall'imposta fondiaria fece espressa e distinta menzione così della dotazione immobiliare della Corona Sarda come del privato patrimonio del regnante. Lo Statuto adunque allorquando in quest'articolo parlò dei beni del *Re* dopo aver parlato nell'articolo precedente di quelli della *Corona*, non fece che riconfermare l'esistente stato di cose, con le innovazioni e determinazioni consigliate dal più recente diritto francese in questa materia. Noi leggiamo in proposito nel verbale 4 marzo del Consiglio di Conferenza (§ 6, nota).

Per determinare le proprietà che debbono formare il patrimonio particolare del Re e per lasciargliene la disponibilità a termini della legge francese che lo affranca sotto questo rapporto dalla dipendenza dal Codice civile,

è stato stabilito di sostituire all'articolo 20, precedentemente progettato, il seguente testo.

Quale era stato il testo precedentemente progettato, non si ricava però dai verbali. Ma sembra lecito supporre che il testo definitivo sia stato imitato più direttamente dalla costituzione che il Granduca di Toscana aveva promulgata il 15 febbraio, e che emanata a Firenze sotto l'impulso del Proclama Piemontese delli 8 febbraio, giunse a sua volta abbastanza in tempo per essere tenuta presente dal Governo di Torino nella redazione definitiva dello Statuto. Gli articoli 67-69 di quella costituzione corrispondono infatti agli articoli 22-24 della legge francese, omesso dunque l'articolo 25, ed omesso nel 24 l'accenno al catasto e alle imposte: e nella loro forma italiana sono singolarmente simili alle tre disposizioni che il costituente piemontese raggruppò in questo unico articolo 20 dello Statuto.

§ 245. — Il patrimonio privato del Re è il complesso dei beni mobili e immobili e dei diritti e delle azioni che egli possiede in proprio all'atto del suo avvenimento al trono, o che in seguito acquista privatamente a titolo oneroso o gratuito. Per le ragioni svolte sotto il precedente articolo, vi si comprendono altresì i frutti dei beni che compongono la dotazione della Corona e i proventi della Lista Civile dopo la loro percezione. La sua stessa natura fa intendere che il patrimonio medesimo per regola generale deve rimanere soggetto alle norme del diritto comune, quali signoreggiano le proprietà di ogni altro individuo: tutti i regnicoli, dice l'articolo 24 dello Statuto, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali innanzi alla legge. Quindi i beni privati del Re sono pienamente soggetti al peso integrale delle imposte, chè sebbene l'articolo 20 dello Statuto non riproduca l'esplicita dichiarazione della legge francese, afferma tuttavia che salva un'unica eccezione, il patrimonio privato è soggetto « nel rimanente » alle leggi comuni in genere. E sono altresì passibili di servitù, e soggetti all'espropriazione per causa di pubblica utilità, all'ipoteca, al pegno, al sequestro, all'esecuzione forzata. Ma

evidentemente le azioni dei terzi contro codesto patrimonio debbono radicarsi in atti compiuti dal Re come privato cittadino, e non nell'esercizio delle funzioni regie, nè in rapporti giuridici intervenuti con la dotazione della Corona: e in ogni caso non potrebbero mai sorgere eventualmente da atti costituenti delitto a termini delle leggi comuni, mentre l'articolo 6 del Codice di procedura penale toglie alla parte danneggiata il diritto di esercitare l'azione civile pei danni sofferti allorchè non esiste (come appunto nel caso del Principe) responsabilità penale pel fatto che vi darebbe luogo. Queste azioni poi si debbono svolgere a mente dell'articolo 138 del Codice di procedura civile che già riferimmo al § 93, tanto più poi che il patrimonio privato del Re è amministrato dallo stesso Ministero della Real Casa, che sovrintende all'amministrazione del demanio della Corona (§ 242).

Una sola eccezione fa lo Statuto al diritto comune circa il privato patrimonio regio; ed è che nel disporre o per atto tra vivi o per atto di ultima volontà il Re non è tenuto alle leggi che limitano la quantità disponibile in favore degli ascendenti e discendenti. Cosicchè, s'egli muore intestato (ed è interamente in sua potestà l'evitarlo) la sua privata successione si devolve in tutto con le norme del diritto comune; ma se preferisce di testare, può disporre dei suoi beni privati come reputa meglio. I motivi di questa eccezione, imitata dalla legge francese del 2 marzo 1832, sono i seguenti. Le Principesse della Real Famiglia si maritano generalmente all'estero, e se il Re fosse tenuto a concedere a ciascuna sua figliuola una quota parte dei proprii immobili, questi verrebbero in proprietà di stranieri. Inoltre, se il patrimonio regio si dovesse necessariamente dividere tra i figli, potrebbe avvenire che i Principi della Real Famiglia sposino Principesse estere che per la legge del proprio paese non avessero parte all'eredità dei Re loro padri, mentre al contrario le Principesse nostre porterebbero sempre in dote ai mariti esteri una quota parte d'immobili della paterna eredità: la quale idea fu assai lumeggiata nella Camera francese a proposito della

legge del 1832. Ancora: ammettendosi in questo punto il pieno imperio delle leggi civili, quegli che a suo tempo sarà Re si troverebbe ad avere un patrimonio ereditario che di generazione in generazione diverrebbe sempre più esiguo. Finalmente, poichè tutti i Principi sono forniti di appannaggio e tutte le Principesse vengono provviste di dote a carico del pubblico erario (come vedremo all'articolo 21), manca nei riguardi della Real Famiglia la ragione d'ordine pubblico per la quale ai privati cittadini sono imposti vincoli circa la quantità disponibile, poichè non vi è qui luogo a impedire che l'eccessiva benevolenza verso taluno dei figli getti gli altri nella indigenza o nelle strettezze economiche. Ma sono tutte considerazioni di assai relativo valore.

Come residuo del tempo in cui non era consentito al Re un privato patrimonio, o se consentito rimaneva soggetto a devoluzione al demanio pubblico se il Re non ne disponeva prima della sua morte, si suole agitare la questione se gli acquisti fatti dal Re vadano in aumento dei suoi beni privati, ovvero si confondano col demanio della Corona, di cui il Re ha il semplice usufrutto. Ma lo Statuto nostro scioglie per sè stesso il dubbio, nel senso ch'è più naturale. Gli acquisti fatti dal Re, sia a titolo oneroso che a titolo gratuito, vanno in aumento della sua sostanza privata; molto più che non solo dell'impiego dei suoi privati redditi, ma anche di quello della sua dotazione fruttifera, egli dispone come crede, senza doverne dare alcun discarico. Solo se l'acquisto è inteso a sostituire mobili inventariati del demanio della Corona, o se costituisce un miglioramento nei beni di quest'ultimo, deve andare a profitto dello Stato che di tale demanio è e rimane sempre proprietario.

Art. 21.

Sarà provveduto per legge ad un assegnamento annuo pel Principe Ereditario giunto alla maggioranza, od anche prima in occasione di matrimonio; all'appannaggio dei Principi della famiglia e del sangue reale nelle condizioni predette; alle doti delle Principesse; ed al dovario delle Regine.

SOMMARIO.

Appannaggi, doti e dovarii.

§ 246. Ragione e origine di quest'articolo. — § 247. Assegnamento al Principe Ereditario (*n*). — § 248. Appannaggi ai Principi Reali. — § 249. Doti alle Principesse. — § 250. Dovarii alle Regine.

Condizione giuridica dei membri della R. Famiglia.

§ 51. Prerogative. — § 252. Restrizioni.

Appannaggi, doti e dovarii.

§ 246. — Un Re presuppone una Famiglia regnante e una Famiglia Reale. Dicesi Famiglia Reale il complesso dei legittimi discendenti del Real capostipite entro il decimo grado di parentela, ai sensi dell'articolo 48 del Codice civile; dicesi Famiglia regnante il complesso del Re, della Real Consorte, e dei loro discendenti. Quelli sono « Principi e Principesse del sangue Reale », questi « Principi e Principesse Reali ».

Ora, gli stessi motivi d'altissima convenienza che rendono indispensabile pel Re una dotazione in armonia col prestigio della forma monarchica, richiedono che anche gli altri membri della Real Famiglia, eventuali successibili al trono, sieno posti in condizioni economiche dignitose e indipendenti. Non si potrebbe ammettere senza ferire il

lustro dell'istituzione regia, che i congiunti del Monarca sieno ridotti a vivere dei proprî beni particolari, i quali il più delle volte sono inferiori, e non poco, ai redditi cospicui di molte private famiglie. I confronti e le difficoltà di tener testa in eventuali e inevitabili gare di emulazione, sarebbero disdicevoli e mortificanti: tanto più che vige il lodovole costume di non tenere accentrati tutti nella capitale i membri della Real Famiglia, in guisa che ognuna delle città principali, già usa nei trascorsi tempi ad accogliere una propria Corte, continui fin dove è possibile a godere di quell'antico lustro e vantaggio.

Dovendosi dunque raggiungere lo scopo di un decoroso mantenimento dei Principi, due vie si presentano: o accrescere la Lista Civile affinchè il Re vi provveda del proprio come capo della famiglia, o costituire a ciascun Principe un separato assegnamento. E fra i due, si preferisce questo secondo metodo, perchè proporziona la spesa a seconda dell'effettivo numero dei Principi, la specializza, e dà al Parlamento in rappresentanza della nazione l'opportunità d'intervenire ogni qualvolta occorra fissarla. A ciò intende l'articolo 21 dello Statuto, il quale non ha riscontri nelle costituzioni che servirono di modello al costituente piemontese. Bensì la legge francese del 2 marzo 1832, nel fissare la Lista Civile pel Re Luigi Filippo e nel trattare del suo privato patrimonio (come dicemmo sotto i due precedenti articoli), dedicava alcune disposizioni al dovario della Regina consorte, all'assegnamento pel Principe Ereditario, e a speciali dotazioni per gli ultrageniti del Re, le quali ultime avrebbero dovute essere regolate successivamente da leggi speciali « in caso d'insufficienza del patrimonio privato ».

In guisa analoga il nostro articolo 21 distingue il Principe Ereditario, gli altri Principi Reali, le Principesse, e le Regine vedove.

§ 247. — Principe Ereditario, secondo l'articolo 2 del R. decreto 1° gennaio 1890 (§ 251) è solo il figlio primogenito del Re. Ed è tale per diritto proprio: e cessa di

esser tale *ope legis*, coll'ascendere al trono. Questa sua immediata prossimità alla Corona gli attribuisce evidentemente una spiccata preminenza sopra tutti gli altri Principi della Real Famiglia, e lo Statuto medesimo gliela riconosce con la disposizione finale dell'articolo 16 che a suo luogo esaminammo. È quindi giusto, che a lui sieno attribuite prerogative speciali: ed una di esse è l'« assegnamento » sul bilancio dello Stato, attribuitogli in questo articolo 21.

Il diritto all'assegnamento si perfeziona non già con la nascita, ma nel momento in cui si presume che il Principe Ereditario diviene indipendente dai genitori ed apre una casa o una famiglia propria, alle cui spese debba quindi innanzi provvedere. Questo momento è fissato alla maggiore età, che anche dal Principe Ereditario si raggiunge agli anni 21, comunque agli anni 18 egli sia capace, secondo vedemmo all'articolo 16, di assumere la reggenza del Regno. Se però contrae matrimonio prima di quell'epoca, è giusto che abbia sin da allora un assegnamento proprio: il quale concetto fu espresso nel testo dello Statuto in seguito a mozioni dei ministri Revel e San Marzano, come risulta da una brevissima annotazione che leggiamo nel verbale 4 marzo del Consiglio di Conferenza (§ 6, nota). Non occorre poi dire, che il diritto all'assegnamento si estingue nel giorno in cui il Principe Ereditario, ascendendo al trono, entra per ciò stesso nel godimento della Lista Civile già dalla legge assegnata al Re precedente.

Nel brevissimo tempo interceduto fra l'inaugurazione del sistema rappresentativo e l'abdicazione del Re Carlo Alberto (8 maggio 1848-23 marzo 1849) mancò il tempo di provvedere all'assegnamento del Principe Ereditario, e questa parte dello Statuto rimase priva di esecuzione. Si provvide però pei due casi consecutivi. La legge 26 marzo 1865, n. 2213, concesse annue lire 500,000 al Principe Umberto dal dì del compimento del suo ventunesimo anno (che fu al 14 marzo 1865), con l'aggiunta di un milione dal giorno del suo futuro matrimonio, ch'ebbe luogo il 22 aprile 1868. La legge 4 gennaio 1897, n. 1, concesse un milione annuo

al Principe Vittorio Emanuele (oggi Re), non però in occasione del suo uscire di minorità, il che già era avvenuto li 11 novembre 1890, ma in occasione del suo matrimonio ch'ebbe luogo il 24 ottobre 1896. Ed oltre questo ritardo nell'invocare l'adempimento della promessa statutaria è pur notevole che il compianto Re Umberto, non volendo arrecare aggravio alla finanza pubblica, nell'atto che autorizzava i suoi ministri a richiedere il detto milione pel Principe Ereditario, decideva di versare ogni anno una corrispondente somma al Tesoro, in guisa da far gravare l'assegno sulla dotazione della Corona.

La legge d'assegnamento non è dallo Statuto dichiarata immutabile, come la dotazione della Corona a guarentigia dell'inviolabilità del monarca. Lo stanziamento ch'essa determina, figura ogni anno nel bilancio passivo del Ministero del Tesoro, è pagato a fondo perduto, e per dodicesimi anticipati, non è sequestrabile, non è soggetto all'imposta di ricchezza mobile (§ 240)⁽¹⁾.

§ 248. — Per gli altri Principi della Famiglia regnante e per quelli della Famiglia e del Sangue Reale, lo Statuto prescrive un « appannaggio ».

Appannaggio e appannaggiare sono barbare parole derivanti dal latino dei bassi tempi ma consacrate dall'uso diuturno, le quali accennano all'idea di dare il pane, assicurare l'indipendenza economica. Nel sistema della monarchia feudale, quando il diritto di proprietà confondevasi per rozzo materialismo con l'autorità politica, l'appannaggio consisteva nell'assegnazione di feudi, dai quali l'investito ritraeva poteri, titoli e rendite. Più tardi, affermandosi il principio della indivisibilità dello Stato, gli appannaggi si ridussero ad assegnazione dei redditi di una data parte del

(1) Presentemente è erede presuntivo del trono il Principe di Piemonte, figlio di Vittorio Emanuele III e della Regina Elena dei Principi di Montenegro; e prima della nascita di lui fu erede presuntivo il duca d'Aosta, cugino del Re, ma per quest'ultimo presuntivo erede non fu il caso di richiedere speciale assegno, non essendo egli « Principe Ereditario », a termini dell'art. 2 del citato decreto del 1890.

territorio nazionale col rispettivo titolo onorifico ma senza che più vi fossero uniti i diritti di sovranità sul territorio medesimo; così, da vari secoli, l'erede della Corona inglese gode i redditi del Ducato di Cornovaglia. In ultimo restò l'uso di conferire ai Principi un titolo o predicato nobiliare tratto da città o regioni dello Stato, ma gli appannaggi si ridussero a mere allocazione di somme annue sul bilancio nazionale, senza alcuna specificazione del territorio o del cespite dal quale abbiano a ricavarli. Questo è anche il sistema dello Statuto nostro; il quale determina che l'appannaggio sia dovuto ad ogni Principe della Famiglia o del Sangue Reale all'epoca della maggiore età — 21 anno — od anche prima in occasione del matrimonio: essendo stata aggiunta quest'ultima riserva per richiesta di quegli stessi ministri che avevano provocata la riserva analoga pel Principe Ereditario (§ 247). È per altro evidente, che il Parlamento può sempre provvedere a quei Principi minorenni che alla morte del genitore, cessando l'appannaggio di quest'ultimo, rimangono in tale condizione economica da consigliare un benevolo trattamento prima dell'epoca in cui vi acquistano diritto. Perciocchè nulla è dovuto ai Principi Reali sin quando rimangono a carico del rispettivo padre; come nulla è dovuto a quelli che per qualsivoglia causa cessino di godere della nazionalità italiana — caso verificatosi nel 1871 allorchando il Principe Amedeo, secondogenito del Re Vittorio Emanuele II, venne eletto Re di Spagna.

Lo Statuto poi non parla in ispecial guisa del Principe Reale che sia Reggente, ond'egli non percepisce che l'appannaggio precedentemente assegnatogli: salve, come si comprende, le eventuali disposizioni più benevole del Parlamento.

Ecco l'elenco delle leggi che sotto l'imperio del nostro Statuto hanno accordato appannaggi ai Principi Reali:

7 aprile 1850, n. 1012, pel Duca di Genova (fratello del Re Vittorio Emanuele II) giunto alla maggiore età nel 1843, nella somma annua di lire 300,000 oltre l'usufrutto di un palazzo in Torino: ad occasione del suo matrimonio.

17 marzo 1856, n. 1475, che approvando il bilancio annuo riconfermava la precedente assegnazione all'orfano del Duca di Genova, allora dell'età di soli due anni, ed oggi Duca di Genova a sua volta.

1° luglio 1857, n. 2252, per aumentare di lire 100,000, a titolo di spese di rappresentanza, l'appannaggio di cui già godeva il Principe Eugenio di Savoia-Carignano anche prima del 1848.

30 giugno 1867, n. 3761, pel Principe Amedeo (secondogenito del Re) allora giunto alla maggiore età, pure nella somma di lire 300,000 e con aumento a lire 400,000 dal giorno del suo futuro matrimonio.

30 marzo 1873, n. 1304, per ripristinare quest'ultimo appannaggio al ritorno del Principe Amedeo, che nel 1871 l'aveva perduto accettando la Corona di Spagna.

26 aprile 1883, n. 1292, per aumentare di lire 100,000 l'appannaggio del Duca di Genova in occasione del suo matrimonio.

27 marzo 1890, n. 6698, per conferire l'appannaggio del Principe Amedeo, prematuramente morto, al primogenito di lui che allora giungeva alla maggiore età ed allora, come si disse, erede presuntivo del Trono, con diritto *al Re* di prelevarne una parte per gli altri membri della medesima famiglia.

Di tutti questi appannaggi adunque rimangono presentemente due soli, ciascuno di annue lire 400,000, al Duca di Genova e al Duca d'Aosta.

Notevole per il caso singolare è la legge sulla Lista Civile 16 marzo 1850, n. 1004, che incorporandosi un progetto presentato alla Camera fin dal 9 novembre 1849 calcolava anche le spese corrispondenti a un doveroso « assegnamento » pel Re Carlo Alberto dopo la di lui abdicazione. Con che venivasi a compiere l'articolo 21 dello Statuto, il quale naturalmente non parla d'assegno al Re abdicante; ma nessuno troverà criticabile nè il silenzio dello Statuto, nè l'atto del Parlamento subalpino.

Da quanto precede, si detrae che la pratica nostra non si è svolta nelle rigide linee fissate dallo Statuto, ma in maniera più riguardosa degl'interessi dei contribuenti. Lo Statuto dà un diritto a ciascuno dei Principi Reali, incominciando dall'età maggiore o dal matrimonio, e senza pretendere, come sconvenientemente faceva la legge francese del 1832, una previa dimostrazione della insufficienza del patrimonio privato; invece la legge ha concesso appannaggi al solo capo della linea e non anche agli altri membri di essa, nè sempre si è provveduto al primo rag-

giungere dell'età maggiore, ma anche taluni anni dopo. Un solo esempio, e ben giustificato, si ha di concessione anteriore all'epoca prefissa: un solo esempio, e molto antico, di concessione d'immobili oltre l'assegno annuo.

Gli appannaggi sono concessi a vita; ma a differenza di quanto è prescritto per la Lista Civile, la legge che li stabilisce non è immutabile. Tuttavia si comprende come non si sia avuto mai il caso di diminuzione, mentre si sono avuti esempi dell'opposto, specie ad occasione di matrimonio. Al pari della dotazione della Corona e dell'assegnamento pel Principe Ereditario, gli appannaggi figurano nel bilancio passivo del Ministero del Tesoro — tutti in unico capitolo con la Lista Civile — sono pagati a fondo perduto, e per dodicesimi anticipati alla persona designata dall'avente diritto. Similmente non sono sequestrabili, e godono esenzione dalla imposta di ricchezza mobile (§ 94).

§ 249. — Le Principesse, tanto se appartengono alla Famiglia regnante, quanto se al Sangue Reale, non hanno diritto ad assegnamento o appannaggio alcuno: perocchè, sin quando rimangono nubili, sono a carico dei rispettivi genitori; e quando passano a matrimonio hanno diritto a una dote, qualunque sia l'età in cui lo contraggono, e senza distinguere se lo contraggono all'estero ovvero con un Principe italiano già provveduto d'appannaggio o assegnamento. Vi hanno però dritto una volta sola, come già a termini del giure feudale scrivevasi nella *Magna Charta* d'Inghilterra nel 1215: « Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro..... nisi..... ad filiam nostram primogenitam *semel* maritandam..... »

Tre sono state le leggi emanate dal 1848 per costituire doti; e furono quella del 29 gennaio 1859, n. 3612, per la Principessa Clotilde, figlia del Re, che andò sposa al principe Napoleone Bonaparte — quella del 15 luglio 1862, n. 697, per l'altra figlia del Re, Maria Pia, che andò sposa al Re di Portogallo — quella del 23 febbraio 1868, n. 4235, per la Principessa Margherita, figlia del Duca di Genova e nipote del Re, che andò sposa al Principe Ereditario, dipoi Re

d'Italia. Queste doti furono uniformemente di lire 500,000, e gravarono la parte straordinaria del bilancio del Ministero dalle Finanze, pel rispettivo esercizio. Non si intesero però esonerate dal pagamento della imposta di ricchezza mobile, non essendo tassativamente ricordate dalla legge d'esenzione.

§ 250. — Dovario, quasi vedovario, è parola che viene dal francese *douer*, dotare; e significa assegnamento fatto a una vedova: *reine douairière* in francese vale « regina vedova ». Il dovario delle regine, di cui parla quest'articolo, è dunque l'assegno annuo che devesi concedere mediante legge alla consorte del Re, quando questi venga a morire. Durante la vita del Re, la regina consorte non ha alcun dritto ad assegno o spillatico, bastando la Lista Civile: in paese a legge Salica, il titolo stesso di Regina è quistione di cortesia e non ha certo il vitale contenuto di diritto pubblico che ha il titolo di Re.

Due sono le leggi di dovario, votate sotto l'imperio del nostro Statuto: — quella del 16 marzo 1850, n. 1005, che assegnava annue lire 500,000 alla Regina Maria Teresa, vedova del Re Carlo Alberto, durante la sua vita e il suo domicilio nello Stato — quella del 6 dicembre 1900, n. 393, che ha assegnato un milione di lire annuo, a cominciare dall'infausto giorno 30 luglio 1900, alla Regina Margherita, vedova del Re Umberto I. E notiamo con viva commozione, che in occasione del voto di quest'ultima legge il Re Vittorio Emanuele III, seguendo un esempio paterno ed obbedendo a un impulso del cuore, comunicava al Governo il proposito di versare annualmente al Tesoro una somma eguale dalla sua Lista Civile, onde nessun aggravio ne derivi all'erario.

Per la durata, la iscrizione nel bilancio annuo, i modi di pagamento, l'esenzione dall'imposta di ricchezza mobile e la insequestrabilità, il dovario è pareggiato in tutto agli appannaggi dei Principi.

Condizione giuridica dei membri della Real Famiglia.

§ 251. — Qui è il luogo di compiere il quadro, e trattare degli altri diritti e doveri speciali pei membri della Real Famiglia.

Perciocchè, data la forma monarchica, non sarebbe guari concepibile che i medesimi, trovandosi così prossimi al trono e così intimamente connessi alla funzione sociale dell'istituzione regia e alla durata e conservazione della dinastia, sieno lasciati ad occupare lo stesso identico posto delle persone private. Senza volere estendere ad essi le prerogative tutte del capo dello Stato, egli è certo che una parte più o meno ampia se ne riverbera su di loro, con deroghe più o meno sensibili al diritto comune del Regno (§ 91). Distingueremo pertanto le prerogative dei membri della Real Famiglia, come facemmo pel Re, in onorifiche — di diritto pubblico — di diritto penale — di diritto processuale — di diritto civile — e di diritto finanziario.

a) Molta parte delle prerogative onorifiche si trova oggi codificata nel Regio decreto 1° gennaio 1890 (non pubblicato nella *Raccolta*) sopra i titoli e stemmi della Famiglia Reale. Eccone il capitolo I, intitolato *Trattamento e Titoli*, o messo per brevità quanto si riferisce agli stemmi, di cui diremo qualche cosa sotto l'art. 77:

Art. 1. — Il trattamento di Maestà è riservato alle sole persone del *Re* e della *Regina*.

Art. 2. — Il *figlio primogenito del Re* ha il trattamento di Altezza Reale, la qualità di Principe Reale Ereditario, ed è insignito dal Re di un titolo e predicato nobiliare (1).

Art. 3. — La *Principessa moglie del Principe Reale Ereditario*, ha il trattamento di Altezza Reale, la qualità di Principessa Reale, e porta il titolo e predicato nobiliare del Principe suo consorte.

Art. 4. — Gli *altri figli del Re* ed i *figli del Principe Reale Ereditario* hanno il trattamento di Altezze Reali, la qualità di Principi Reali e sono appannaggiati dal Re con un titolo e predicato nobiliare trasmissibile ai

* (1) L'attuale Principe Reale Ereditario ha — come si disse al § 247 — il titolo di Principe di Piemonte.

Principi loro discendenti, legittimi, naturali e riconosciuti, maschi da maschi, in linea e per ordine di primogenitura.

Art. 5. — Le *figlie del Re* e quelle del *Principe Reale Ereditario* hanno il trattamento di Altezze Reali e la qualità di Principesse Reali.

Art. 6. — I *nipoti del Re, figli del Principe Reale Ereditario* di ambo i sessi, hanno il trattamento di Altezze Reali e la qualità di Principi e Principesse Reali col predicato di Savoia e l'aggiunta di quello nobiliare del loro genitore.

Art. 7. — I *nipoti del Re, figli di Principe fratello*, ed i *figli e discendenti* di nipoti del Re e del Principe Reale Ereditario, di ambo i sessi, hanno il trattamento di Altezze Serenissime e la qualità di Principi e Principesse del sangue col predicato di Savoia e l'aggiunta di quello nobiliare della propria linea.

Art. 8. — Le *consorti* dei Principi della Real Famiglia assumono il trattamento, la qualità ed il titolo del Principe marito.

Art. 9. — Se un Principe della Real Casa sarà *Reggente del Regno* avrà il trattamento, a vita, di Altezza Reale e la qualità di Principe Reale, conservando il titolo e predicato nobiliare della propria linea.

I Principi si servono di una propria foggia di stendardo pel servizio marittimo, e ne diremo pure sotto l'articolo 77: godono onori militari, determinati dai regolamenti appositi dell'Esercito e della Marina: hanno finalmente una « Casa Militare » composta d'ufficiali nel numero che per ciascuno di essi è determinato dal R. decreto 3 dicembre 1891, non pubblicato nella *Raccolta*.

b) Nel campo del diritto pubblico le prerogative sono solo pei Principi e non anche per le Principesse: e consistono nel dritto dell'eventuale assunzione al trono e alla Reggenza (compresa la reggenza della Regina-madre) di cui abbiamo parlato, e nel dritto d'aver seggio in Senato, come si vedrà all'articolo 34.

Non è costume che i Principi Reali esercitino funzioni civili, se si eccettua la Luogotenenza (§ 224). Il che è bene, occorrendo nei pubblici uffici non solo particolare attitudine tecnica, ma in principal guisa responsabilità e dipendenza gerarchica, le quali cose non sempre si trovano o non sempre si potrebbero integralmente richiedere in personaggi così prossimi alla Corona. In particolare, non potrebbero essere Ministri; e la costituzione belga lo dichiarò con espresse parole.

La tradizione monarchica vuole invece ch'essi vengano

educati con cura preponderante nelle discipline militari, e che percorrano la carriera delle armi nella R. Marina e più generalmente nel R. Esercito. Essi perciò rivestono gradi e comandi effettivi, riscuotendo, com'è giusto gli annessi stipendi. Ma poichè nel ruolo organico d'ogni grado sono iscritti per cortesia al primo posto, avviene che nelle promozioni al grado superiore si trovano ad essere sempre i primi, onde a giudizio del Re percorrono la carriera rapidissimamente. È tuttavia superfluo il dire, che siffatte loro nomine, promozioni e destinazioni non sfuggono punto alla responsabilità dei Ministri.

c) Nel campo del diritto penale i membri della Real Famiglia non partecipano in alcun modo alla irresponsabilità regia, e si comprende. Partecipano però alle maggiori guarentigie che le leggi punitive assicurano al Re contro i suoi offensori; ma non certo all'identico grado, bensì proporzionatamente alla loro distanza dal trono ed al turbamento che una offesa contro di essi addurrebbe al decoro della istituzione monarchica. Provvedono in proposito l'articolo 19 dell'Editto sulla stampa, e gli articoli 117, 123, 124, 127, 131, 134, 135 del Codice penale, già riferiti nel § 91. Dai quali deducesi che le persone della Regina Consorte e del Principe Ereditario sono equiparate in parte alla persona stessa del Re⁽¹⁾: le altre sono considerate in grado minore.

d) Due sono le prerogative dei membri della Real Famiglia nel nostro diritto processuale, ed affatto identiche a quelle del Re (§ 93). In materia civile, le citazioni non possono essere notificate a loro ma ai rispettivi rappresentanti. In materia penale, le loro testimonianze debbono essere raccolte nei modi indicati dagli articoli 723, 725 e 767 del Codice di procedura penale; nè per essi (come pel Re) v'ha motivo di escludere il giuramento.

e) Nel campo del diritto civile nulla è da osservare quanto alla maggiore età, che giunge al ventunesimo anno

(1) Vedi le osservazioni del Nocero, *Corso di diritto penale — Reati contro il diritto politico*. Capo VI, § 17.

anche pei membri della Real Famiglia, non escluso il Principe Ereditario (salvo quanto fu detto nel § 223). Così pure in ordine al patrimonio privato, del quale lo Statuto non parla perchè non era necessario, come pel Re, dileguare antiche dubbiezze: quindi l'eccezione alle leggi civili, stabilita pel Re dall'articolo 20 dello Statuto, non si applica ai beni dei Principi e delle Principesse.

Ma a termini dell'articolo 272 del Codice civile i membri della Real Famiglia sono dispensati dall'obbligo di assumere l'ufficio di tutore o protutore, salvo che si tratti di loro congiunti. E rispetto al matrimonio già dicemmo nel § 92 che non si applicano ad essi le disposizioni concernenti l'età dei coniugi, le dispense da certi impedimenti per vincoli di sangue, il consenso degli ascendenti, il luogo della celebrazione, il divieto di addivenirvi per procura, l'uffiziale innanzi a cui deve compiersi quello e qualsiasi altro atto dello stato civile.

f) Poche sono le prerogative d'ordine finanziario. Oltre il diritto agli assegni e appannaggi e alle doti e ai doveri di cui testè si è discusso con la relativa esenzione dalla imposta di ricchezza mobile, le persone della Real Famiglia godono della franchigia telegrafica e di quella doganale e delle riduzioni ferroviarie, delle quali trattammo nel § 94. Anticamente tutti i membri della Real Famiglia godevano anche della franchigia postale, ma la legge 14 giugno 1874, n. 1983, la restrinse al solo carteggio del Re: e le *Istruzioni sul servizio della posta-lettere* del 1889 (non si sa con quale autorità) dichiarano « pareggiato al carteggio del Re quello della Regina ».

§ 252. — D'altra parte, per conservare integra e salda la direzione delle cose di famiglia nelle mani del Re, le persone sue congiunte senz'alcuna eccezione si trovano sottoposte a vincoli ed obblighi di legge che non esistono per gli altri cittadini.

Oltre ch'esse dipendono da lui per la scelta della residenza e per tutte le manifestazioni esteriori della vita sociale, già vedemmo al § 92 che le persone della Reale

Famiglia hanno sempre bisogno dell'assenso del Re per contrarre matrimonio, qualunque sia la loro età: e non possono in verun caso esperire i mezzi di opposizione contro il negato assenso del medesimo. Circa poi alla tutela e curatela, ai consigli di famiglia e all'indirizzo dell'educazione dei Principi e delle Principesse minorenni, provvede con rigide norme la legge 2 luglio 1890, n. 6917 « sullo stato delle persone della Famiglia Reale » — ed eccone l'intiero testo:

Art. 1. — Spetta esclusivamente al Re la nomina e la sostituzione dei tutori, protutori e curatori delle persone della Famiglia Reale, ne' casi nei quali le medesime per il Codice civile sono in istato di tutela o di cura.

Il Re fissa le norme e le condizioni per l'esercizio della tutela o della cura; determina se e come debba farsi l'inventario; e stabilisce le cautele per la conservazione dei beni.

Art. 2. — Le attribuzioni che secondo il Codice civile spettano ai Consigli di famiglia, sono deferite per le persone e per i beni dei Principi e delle Principesse della Famiglia Reale a un Consiglio, il quale, oltre al tutore e protutore o curatore che ne fanno parte è composto:

- 1° di un Principe della Famiglia Reale designato dal Re;
- 2° del presidente del Senato;
- 3° del primo presidente della Corte di Cassazione di Roma;
- 4° del presidente del Consiglio dei ministri;
- 5° del ministro di grazia e giustizia.

In mancanza di un Principe Reale e quando la stessa persona unisca in sè due delle indicate qualità, il Re designa un grande ufficiale dello Stato.

Il Consiglio è convocato d'ordine del Re, ed è presieduta dal consulente Principe Reale, o, in mancanza, dal presidente del Senato.

Le funzioni di segretario sono adempite dal segretario generale del Ministero della Casa Reale; ed i registri delle tutele e delle cure e gl'inventari sono depositati nel medesimo Ministero.

Art. 3. — I provvedimenti necessari nel caso] di dover sottoporre alcuno della Famiglia Reale a tutela od a cura, spettano al Consiglio indicato nell'articolo precedente, sentito il procuratore generale presso la Corte di Cassazione di Roma.

Spetta inoltre al Consiglio ricevere gli atti di emancipazione dei minorenni della Famiglia, previo l'assenso del Re.

Art. 4. — I tutori e i curatori sono tenuti a rendere conto della loro gestione al Consiglio suddetto.

Cessando la tutela o la cura, il conto definitivo è reso al Consiglio stesso con l'intervento del Principe uscito dallo stato di tutela o di cura.

Art. 5. — Niuna deliberazione e niun provvedimento del Consiglio ha effetto senza l'approvazione del Re.

Art. 6. — Il Re prescrive l'indirizzo e le condizioni dell'educazione dei

minorenni di sua Famiglia, anche durante la vita del padre, non ostante che questi sia nell'esercizio della propria potestà.

In caso di morte di un Principe della Famiglia Reale, benchè la sopravvivente Principessa consorte sia nell'esercizio della patria potestà, spetta al Re regolare l'educazione e l'amministrazione dei beni dei figli minorenni.

Art. 7. — Gli atti riguardanti la persona od i beni dei sottoposti alla potestà dei genitori o dei soggetti a tutela od a cura nella Famiglia Reale, che per legge richiederebbero l'omologazione o la previa approvazione dell'Autorità giudiziaria, sono subordinati esclusivamente all'approvazione del Re, il quale provvede pure in ogni caso di volontaria giurisdizione.

Art. 8. — In caso di Reggenza, le facoltà riserbate al Re dalla presente legge sono esercitate dal Reggente del Regno.

Il Re dunque, sebbene non abbia la patria potestà che sui proprii figli, è veramente il reggitore supremo e assoluto della intera Famiglia Reale. E nel tempo di Reggenza gli subentra in tutto il Principe Reggente del Regno.

Art. 22.

Il Re, salendo al trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto.

SOMMARIO.

Giuramento del Re.

- § 253. Il giuramento. — § 254. Valore giuridico del giuramento regio.
— § 255. Modo e formola di esso. — Incoronazione e consacrazione.

Giuramento del Re.

§ **253.** — Il giuramento è un'affermazione pubblica e solenne, di volere adempiere esattamente un obbligo o debito con la piena coscienza della propria responsabilità di onest'uomo. Dirigendosi al senso più intimo dell'individuo, e richiamandosi a mere sanzioni etiche — il disonore in questa vita o la dannazione eterna nell'altra — esso appare generalmente quale un'invocazione all'assistenza o testimonianza divina o alla divina vendetta o giustizia: onde vi si reputa insito un carattere religioso, che per lungo tempo si è tradotto in formole confessionali in armonia or con l'uno ed or con l'altro culto. Ma il carattere confessionale non è punto necessario all'essenza sua, perciocchè il giuramento si riferisce alla coscienza morale assai più che alla fede; ed anzi ogni formola confessionale ne vuole essere esclusa, in omaggio al moderno principio della libertà di coscienza e di culto. Il giuramento non impone obblighi o debiti nuovi, ma è il riconoscimento di obbligazioni e doveri che già esistono in tutta la loro forza: ed è riconoscimento innanzi alla propria coscienza, prima e più che innanzi a Dio. Anche chi non crede alla vita eterna, può

dunque dare una solenne promessa ingaggiando il proprio onore di galantuomo, ove questa sia domandata dalla legge: chi poi crede alla vita futura con l'eternità dei suoi gaudii e delle sue pene, dando quella solenne promessa si sentirà doppiamente vincolato a mantenerla, e doppia ne sarà la sicurezza innanzi alla coscienza pubblica. Sono quindi due e indipendenti le questioni — dell'esistenza d'un giuramento in forma confessionale, che può ripugnare alla libertà di opinione dell'uno o dell'altro — e dell'esistenza d'un giuramento in una forma che ogni uomo possa essere astretto a dare, quali che sieno le sue credenze religiose e le pratiche del suo culto.

Non vi è stato popolo, si può dire, il quale non abbia fatto ricorso all'istituto del giuramento, allorchè manchi la possibilità di sanzioni dirette e giuridiche per assicurare l'osservanza degli obblighi imprescindibilmente richiesti all'individuo. Nel 1882, Silvio Spaventa, a proposito di una discussione parlamentare della quale tratteremo sotto l'articolo 49, mirabilmente dichiarò il giuramento essere « un istituto etico di valore inestimabile, che ha origine comune con la società, e che sotto varie forme ne seguirà i progressi, finchè alla parola umana pronunciata in cospetto di quell'alto ideale di verità e di giustizia che ciascun uomo porta dentro di sè, non potranno non attribuirsi i più grandi effetti morali e giuridici ». E per fermo il suo valore è grandissimo — se però l'ambiente morale del tempo e del luogo non sia precipitato così in basso, da sottrargli quell'efficacia preventiva e repressiva che non da altro dipende se non dallo stato medio della coscienza pubblica. È questa, infatti, che per prima assegna la pena del dispregio al violatore della santità delle proprie promesse: ove dunque essa non sia pronta a vibrare d'indignazione contro colui che manca alla sua fede, il giuramento può dalla legge prescriversi, ma nel fatto rimane sterile e superfluo.

§ 254. — Al Re inviolabile ed irresponsabile nessuna sanzione si dovrebbe imporre per assicurare il leale adem-

pimento dei suoi altissimi uffici, fuori del giuramento che impegna la sua fede di galantuomo innanzi al popolo ed alla storia. Forte e grande sanzione per chi, erede di tradizioni senza macchia e di un nome onorato nei secoli, sente convergere in lui tutti gli occhi dei contemporanei e su lui determinarsi il lontano ma schietto giudizio dei posteri. Indi l'articolo 22 dello Statuto: che fu imitato dall'articolo 65 della costituzione francese del 1830 in maniera così spontanea da non lasciare alcuna traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza onde uscì la legge fondamentale del regno di Sardegna. Mediante il giuramento, il Principe vien richiamato al riconoscimento solenne e indisputabile dei suoi obblighi morali e giuridici come capo d'un libero popolo: e se le leggi positive di fronte alla sua augusta persona rispettosamente si arrestano, il grido della sua onesta coscienza, invocato e raccolto dal popolo, prende e riempie quel posto che le leggi positive abbandonano. Non è lo Stato che esista per l'utilità del monarca, ma è questi che la nazione istituisce pel vantaggio della cosa pubblica: e giova che il Principe, inaugurando il suo regno, ne faccia ricognizione alta e spontanea.

Nulla però il giuramento mira ad aggiungere ai diritti o ai doveri del Re. Come già noi sappiamo, l'altissimo valore della istituzione monarchica e il carattere intimo che la differenzia da qualsiasi altro ufficio pubblico, sta nel fatto che il Re sale al trono per virtù di legge nello istante medesimo in cui ne scende il predecessore, ed assume le attribuzioni proprie senza intercapedine, senza sospensione benchè minima della vita statuale (§ 61). E diritti e doveri esistono tutti nel Principe dall'istante medesimo in cui egli cinge la Corona, e fin da quell'istante son cosa sua, indipendentemente da qualsiasi accettazione o proclamazione o notificazione o investitura o conferma. Di qui segue che il Re ha bensì l'obbligo di prestare il giuramento, ma la prestazione del giuramento non costituisce punto per lui una condizione preliminare o sospensiva affinchè possa incominciare ad esercitare le attribuzioni del suo altissimo ufficio. V'ha popoli che nelle loro

leggi hanno scritto il principio contrario (e ricorderemo solo il Belgio come il più noto ed autorevole esempio anteriormente alla promulgazione dello Statuto nostro): ma quale che sia il diritto positivo d'altri paesi, presso di noi il Re assume la pienezza del suo ufficio immediatamente, senza bisogno di dover prima giurare.

Infatti l'articolo 22 adopera l'espressione « salendo al trono » e non dice già « prima d'entrare in funzioni » come all'articolo 23, o « prima d'essere ammesso all'esercizio delle funzioni » come all'articolo 49, o « prima di assumere l'esercizio delle proprie funzioni » come le altre leggi nostre che prescrivono il giuramento pei varii ufficiali pubblici. Onde la prescrizione statutaria non si può nè si deve altrimenti intendere, se non nel senso che il Re, dopo essere asceso al trono, deve dare il suo giuramento *al più presto che riesca possibile*. Può ritardarlo per giusta causa e finchè questa duri: ad esempio, per un'infermità, per un'assenza dal regno al momento della devoluzione del trono: ma non può sospenderlo indefinitamente, e molto meno ricusarlo. Un Re minorenne « sale al trono » (come dice lo Statuto) ma non però assume le funzioni regie; egli quindi nè deve dare subito il giuramento, che sarebbe vuoto di contenuto, nè può darlo fin quando è ancora incapace d'intenderne il valore e il significato, nè occorre che lo dia mentre lo ha già prestato il Reggente che realmente esercita le funzioni regie. L'obbligo di giurare adunque incomincia a decorrere dal giorno in cui il Re minorenne diviene maggiorenne, e la costituzione francese del 1791 lo disse in termini espliciti.

Ammesso tuttavia che la prestazione del giuramento non è condizione *sospensiva* per l'assunzione dell'ufficio regio, vi è luogo a investigare se il constatato diniego di prestarlo non sia una condizione *risolutiva* e non importi la decadenza del Principe. La costituzione francese del 1791, unico e non imitabile esempio, dichiarò che se dentro un mese dall'invito del Corpo Legislativo il Re non adempisse quest'obbligo, o se dopo aver prestato il giuramento lo avesse ritirato, sarebbesi considerato come abdicante. E

molti scrittori prima e dopo si posero il quesito, attenendosi al medesimo spirito. Certo il deliberato ritardo o il rifiuto di giurare o la ritrattazione del giuramento, sono violazioni della legge costituzionale, i cui articoli sono tutti parimenti obbligatorii: ma devesi considerare che quelle ipotesi non potrebbero verificarsi che o sotto l'aspetto di una abdicazione, ovvero sotto l'aspetto di un colpo di Stato. Quando il Re abdica, da quel giorno in avanti egli cessa di essere il Re, ed un altro Re gli succede; ma gli atti da lui legalmente compiuti rimangono perfettamente validi, sì perchè il giuramento non è condizione sospensiva per esercitare l'ufficio regio, sì perchè interessa alla cosa pubblica di non avere soluzioni di continuità nella vita statale. Quando invece il Re senza abdicare si sottraesse al giuramento, vano è il credere che rimarrebbe luogo a soluzioni giuridiche. Per quel natio pudore per cui tanti Principi nell'or passato secolo sospesero in fatto le costituzioni giurate, ma non ebbero il coraggio di abrogarle, nessun Principe in ipotesi calpesterebbe l'obbligo del giuramento, conservando integra nel resto la costituzione politica. Per poter fare l'una cosa, dovrebbe avere in mira anche l'altra, e sentirsi in istato di compierla. Si entrebbe allora in un periodo di crisi, in un conflitto di forze, come avverrebbe per qualunque altra patente violazione di qualunque altro articolo fondamentale della costituzione: e non si tratterebbe allora di applicare questo o quel principio giuridico, questo o quell'articolo di legge o di codice, ma al fato rimarrebbe il grave compito di ritrovare una via.

§ 255. — Il giuramento è prestato dal Re in presenza delle due Camere riunite in unica assemblea, come nella solennità dell'apertura delle sessioni. Posto infatti l'istituto del giuramento regio, questo vuol essere pubblico, e perciò in presenza della nazione intiera, rappresentata dalle due Camere: nè poi converrebbe ripeterlo in ciascuna assemblea separatamente e molto meno limitarlo ad una sola, fosse anche la più popolare; nè infine la riunione fatta a scopo di udire la parola del Re e non a scopo di legiferare o

comunque operare, contraddice al principio assoluto del nostro diritto pubblico (§ 79), per cui le due Camere attendono ai propri uffici sempre separatamente. È però da osservare, che diverso essendo lo scopo della seduta reale per la prestazione del giuramento regio, da quello delle sedute reali per l'inaugurazione delle sessioni, la prestazione del giuramento del Re non deve necessariamente coincidere con la inaugurazione di una sessione nuova, e analogamente non interrompe per sè sola la sessione in corso.

Il giuramento di Vittorio Emanuele II fu dato il 29 marzo 1849 (sei giorni dopo l'ascensione al trono), mentre la sessione era aperta; ma fu prorogata poche ore dopo, e nel dì seguente fu disciolta la Camera. All'avvenimento del Re Umberto I (9 gennaio 1878) la sessione trovavasi prorogaia per decreto del defunto Re: il Re nuovo la convocò con suo decreto pel giorno 16 gennaio; in questo giorno le due Camere separatamente udirono l'annuncio ufficiale della devoluzione della Corona, e si aggiornarono in segno di lutto; vennero riconvocate pel giorno 19 (non però con decreto reale) e si compì allora la cerimonia del giuramento, dieci giorni dopo l'assunzione del nuovo Re; senza che vi fossero altre adunanze, la sessione venne chiusa il 23. — Il Re Vittorio Emanuele III asceso al trono la notte fatale del 29 luglio 1900, sbarcò in Italia il 31; le due Camere, che in quel tempo erano aggiornate, si riunirono a convocazione dei rispettivi presidenti il 6 agosto per l'annuncio ufficiale del passaggio della Corona: nel giorno 11 furono convocate (non però con decreto) per la cerimonia del giuramento regio, cioè dodici giorni dopo l'assunzione al trono: indi rientrarono in aggiornamento fino al successivo novembre.

Il Re Carlo Alberto, che ci diede lo Statuto, non lo giurò: sì perchè mancavano ancora le Camere, e quando quelle iniziarono la loro esistenza egli trovavasi alla guerra d'indipendenza offrendo ben altra prova diretta della lealtà inconcussa dell'animo suo — sì perchè l'obbligo di giurare è imposto dallo Statuto al Re « salendo al trono » ed egli vi era salito fin dal 1831. Ma il Re Carlo Alberto aveva

già impegnata la sua fede allorchè nel preambolo dello Statuto lo dichiarava « legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della monarchia » e tenne regalmente la sua promessa benchè non giurata con le solennità dell'articolo 22, stupendo esempio d'onestà da contrapporre ai Principi che in quella medesima epoca in altre parti d'Italia calpestarono gli Statuti dopo di averli giurati col bacio degli Evangeli al cospetto delle Camere e dei popoli!

Il giuramento consiste nella lettura della formola ad alta voce, e nella immediata firma del documento che lo contiene, in triplice originale. Dei tre originali, uno è depositato nell'archivio generale dello Stato (non più in quello di Corte), e gli altri negli archivi rispettivi delle due Camere.

La formola è tracciata nello stesso articolo 22, e differisce da quella degli articoli 23 e 49 perchè chiama il Monarca a giurare leale osservanza allo Statuto, ma non anche alle altre leggi dello Stato. Il che avvenne, crediamo, per essersi imitato nell'articolo 22 l'articolo 65 della costituzione francese del 1830; la quale poi non conteneva alcuna disposizione in ordine al giuramento del Reggente e a quello dei membri delle Camere.

Del resto, la fedeltà allo Statuto implica anche fedeltà alle leggi che dallo Statuto derivano esistenza ed efficacia: nè poi la formola dell'articolo 22 è tassativa, dappoichè sin dalla prima occasione di giuramento regio si ritenne che potesse e dovesse compiersi con apportune aggiunte. Infatti il Re Vittorio Emanuele II giurò con la seguente formola:

In presenza di Dio io giuro di osservare lealmente lo Statuto, di non esercitare l'autorità reale che in virtù delle leggi ed in conformità di esse, di far rendere ad ognuno, secondo le sue ragioni, piena ed esatta giustizia, e di condurmi in ogni cosa con la sola vista dell'interesse, della prosperità e dell'onore della nazione.

È i Re Umberto I e Vittorio Emanuele III:

In presenza di Dio e innanzi alla nazione, giuro di osservare lo Statuto, di esercitare l'autorità reale in virtù delle leggi e conformemente alle medesime, di far rendere giustizia a ciascuno secondo il suo diritto, e di regolarmi in ogni atto del mio regno col solo scopo dell'interesse, della prosperità e dell'onore della patria.

Nella seconda delle quali redazioni è notevole l'aggiunta « innanzi alla nazione » che richiama la vigente formola dell'intestazione degli atti di governo (§ 136). In entrambe poi è notevole l'invocazione della divinità. Se lo Statuto ben fece a non prescrivere nei giuramenti alcuna espressione confessionale considerandoli come affermazioni etiche e civili con forza propria indipendente dall'uno o dall'altro culto, nulla certo vi è da obiettare se i nostri Re vollero spontanei aggiungere al vincolo etico, aspettato dalla nazione, anche quello della religione dei padri.

Alla prestazione del giuramento il Monarca presso di noi fece sempre seguire un discorso, nè per fermo si potrebbe pensare momento più propizio per la parola regale. Se poi debba in quell'occasione ripetersi il giuramento dei deputati e senatori, e quale debba precedere, se il giuramento del Re o dei membri delle Camere, sarà esaminato sotto l'articolo 49.

§ 256. — Secondo il nostro diritto pubblico, il giuramento costituisce l'unico atto solenne che si congiunga all'avvenimento di un nuovo Re sul trono. Nemmeno un proclama al popolo è richiesto in siffatta circostanza, sebbene l'uso lo consigli, quale occasione propizia ad una prima comunicazione affettuosa del Principe con la cittadinanza ed ufficiale notifica della nuova intitolazione da premettersi agli atti pubblici (§ 143).

Ma in altri paesi — come già in Francia fino alla costituzione del 1830 — la tradizione aggiunge e intreccia al giuramento le solennità e il fasto dell'incoronazione o della consacrazione. Raccolti nel tempio i grandi ufficiali dello Stato e i rappresentanti del popolo, il nuovo monarca dà il suo giuramento nelle mani di un alto dignitario ecclesiastico, e ne riceve in cambio la corona, talvolta con altre regie insegne — lo scettro, il globo imperiale, la spada di giustizia. La consacrazione in particolare consiste o consisteva nell'unzione sette volte ripetuta con l'olio di una santa ampolla, onde il monarca a somiglianza degli antichi Re d'Israele diveniva l'« unto del Signore » il prescelto da Dio per reggere i suoi popoli.

Nei trascorsi torbidi secoli siffatte solennità spiegavano indiscutibile importanza politica, in quanto giovavano a mettere fuori di contestazione la legittimità del Sovrano riconosciuto pubblicamente dai ministri di Dio, e ad allontanare quindi ogni dubbio sui diritti suoi di ascendere al trono degli avi. Ma ai dì nostri — distinta la sfera civile dalla religiosa — tramontate le teorie del diritto divino e del legittimismo — divenuto l'ufficio regio una magistratura disciplinata dalle leggi — quelle pompe tradizionali hanno perduto ogni utilità politica, e non restano che ad impressionare più o meno durevolmente con l'inusato spettacolo l'immaginazione delle masse. Perciò la Francia nel 1830 abolendo la monarchia legittimista soppresse le cerimonie della consacrazione e dell'incoronazione, e la maggior parte delle monarchie ne seguì l'esempio.

Art. 23.

Il Reggente prima di entrare in funzioni presta il giuramento di essere fedele al Re, e di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato.

SOMMARIO.

Giuramento del Reggente.

§ 257. Esame dell'articolo 23.

Giuramento del Reggente.

§ 257. — L'identità delle funzioni del Reggente con quelle del Re, consiglia l'estensione dell'obbligo del giuramento anche pel Reggente, sia egli il Principe Ereditario o altro Principe della Real Famiglia o la Regina-madre o altra persona scelta dalle Camere.

La legge francese del 30 agosto 1842, più volte citata, dopo avere stabilito nell'articolo 3 che il Reggente entrava in funzioni all'istante medesimo in cui la Reggenza rendevasi necessaria, con l'articolo 5 prescriveva ch'egli dovesse prestare giuramento davanti alle Camere; e se queste non fossero allora riunite, dovesse emanare un proclama contenente il giuramento con la promessa di reiterarlo appena le Camere fossero riconvocate, dovendo ciò aver luogo, al più tardi, entro 40 giorni. Il costituente piemontese si allontanò alquanto da cotesto modello, ma sull'articolo che ora commentiamo non è conservato alcun ricordo nei verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6, nota).

Esaminandolo tuttavia nelle sue chiare espressioni, troviamo due punti a notare.

In primo luogo, la formola prescritta pel giuramento del Reggente, a differenza di quella contenuta nel prece-

dente articolo, non solo ricorda in modo esplicito la leale osservanza delle leggi (oltrechè dello Statuto), ma comprende anche l'obbligo di fedeltà *al Re*. Invero, il Reggente non esercita l'ufficio regio che in rappresentanza del Re minorenni o impedito, e sempre in nome di lui: donde il dovere della fedeltà, ossia il solenne impegno di non prevalersi del proprio ufficio temporaneo per danneggiare la persona del Re o usurparne i diritti. Nel caso di un Re concepito ma non nato (§ 62 e 214) sarebbe difficile intendere il giuramento del Reggente di essere « fedele al Re » che non ancora esiste e potrà non nascere o non nascere vitale, e di cui ad ogni modo non si conosce nemmeno il nome: tuttavia significherebbe impegno solenne di non tentare a proprio vantaggio una perturbazione delle regole statutarie concernenti la successione al trono.

In secondo luogo, il Reggente deve giurare « prima di entrare in funzioni » ossia, a differenza del giuramento regio e contrariamente al modello francese del 1842, lo Statuto fa del giuramento del Reggente una condizione *sospensiva* per l'assunzione dell'ufficio. Finchè non abbia giurato, nessun atto egli può compiere, nemmeno il più urgente e indispensabile. Ma come si concilia questa disposizione col principio che noi ricordammo più volte nei precedenti paragrafi, per cui anche il Reggente, al pari del Re, entra in funzioni *ope legis*, appena si verifichi la necessità della reggenza, senza alcuna intercapedine o sospensione nella vita statale? Checchè altri ne pensi, la conciliazione a nostro avviso sta nel silenzio non fortuitamente serbato dall'articolo 23 in ordine alle forme di prestazione del giuramento del Reggente. La legge francese prescriveva il giuramento « innanzi alle Camere » l'articolo 23 omette, e non a caso, tale determinazione. Adunque il Reggente giurerà *in presenza dei ministri*; la qual cosa egli potrà fare subito, e senza la minima perdita di tempo, al momento istesso in cui siasi deliberata o resa necessaria l'istituzione della reggenza; non dimenticando che fra i ministri si trova appunto il « notaio della Corona » cioè il Ministro dell'interno (§ 92), il

quale pertanto ne redigerà verbale rivestito della piena fede di un atto pubblico. Nè poi occorre pretendere che il giuramento venga rinnovato più tardi innanzi alle Camere, giacchè un atto di tal valore etico, dato che sia nelle forme prescritte e pubblicatane ufficialmente la notizia, non potrebbe che perdere d'efficacia ed importanza se avesse ad attendere una ulteriore conferma.

Solo se nel corso della reggenza venisse a cessare il Re subentrandogli un altro Re parimenti minorenni o fisicamente incapace, crediamo che il Reggente abbia a ripetere il suo giuramento, per le stesse considerazioni che richiedono un nuovo giuramento ai ministri, ai deputati, ai senatori, all'Esercito e alla Marina nel caso di passaggio della Corona.

La Reggenza, come fu detto nel § 224, si è sviluppata dando luogo all'Istituto della Luogotenenza. Ma poichè questa non ha radici dirette nello Statuto, nulla esso poteva dire sull'obbligo del Luogotenente di giurare innanzi dell'assunzione del proprio ufficio. Infatti non consta che il Luogotenente Generale abbia mai giurato; e se li 8 maggio 1849, inaugurandosi il regime parlamentare in Piemonte, il Luogotenente giurò in presenza delle due Camere prima di leggere il discorso del trono, ciò egli fece come senatore, e non come Luogotenente.

Se però il Luogotenente fosse chiamato a giurare, la formula sarebbe questa dell'articolo 23, e la prestazione avverrebbe in presenza del Re, come accade pei ministri.

INDICE DEGLI ARTICOLI DEL VOLUME I

Dedica	Pag.	v
Prefazione	»	vii
Avvertenza	»	xi
Introduzione	»	i
L'Italia dal 1815 al 1848	»	i
§ 1. Divisione politica della penisola al 1815. — § 2. I moti del 1821. — § 3. I moti del 1831. — § 4. Dal 1831 al 1846. — § 5. Le riforme del 1847.		
Il regime costituzionale in Piemonte.	»	10
§ 6. Incertezze di Carlo Alberto (<i>n</i>). — § 7. Consiglio di Conferenza del 3 febbraio 1848. — § 8. Consiglio di Conferenza del 7 febbraio. — § 9. Proclama dell'8 febbraio. — § 10. Redazione e promulgazione dello Statuto.		
L'unificazione italiana	»	24
§ 11. Prima guerra d'indipendenza e primi plebisciti. — § 12. Novara. — § 13. Un decennio di raccoglimento. — § 14. Seconda guerra d'indipendenza e annessione della Lombardia. — § 15. I plebisciti del 1860 e il Regno d'Italia. — § 16. Unione del Veneto. — § 17. Unione di Roma. — § 18. La festa dello Statuto.		
Preambolo dello Statuto.	»	40
Osservazioni sul Preambolo.	»	41
§ 19. Motivi del Preambolo. — § 20. La formola « Re per grazia di Dio ». — § 21. I titoli del Re. — § 22. Formole finali.		
Costituzione, Carta, Statuto	»	45
§ 23. Costituzione. — § 24. Carta costituzionale. — § 25. Statuto. — § 26. Se lo Statuto sia un patto. — § 27. In qual senso è legge perpetua e irrevocabile.		
Art. 1	»	53
Rapporti fra Stato e Chiesa in generale	»	53
§ 28. Religioni, culti, chiese. — § 29. Rapporti con lo Stato. Confusione. — § 30. Distinzione. — § 31. Separazione. — § 32. La libertà religiosa (<i>n</i>).		

Stato e Chiesa in Piemonte	Pag. 66
§ 33. Rapporti fra le due autorità prima del 1818. — § 34. Determinazione dei rapporti fra Stato e Chiesa nello Statuto. — § 35. Riconoscimento dell'uguaglianza giuridica ai dissidenti. — § 36. Successiva legislazione in ordine ai culti,	
Stato e Chiese nel Regno d'Italia	» 82
§ 37. Il Codice civile. — § 38. Soppressione delle corporazioni religiose. — § 39. Scioglimento della quistione Romana (<i>n</i>). — § 40. La legge delle guarentigie: Titolo I. — § 41. Titolo II. — § 42. Legge sul giuramento e nuovo Codice penale (<i>n</i>). — § 43. Che cosa rimane dell'articolo 1 dello Statuto (<i>n</i>).	
Art. 2	» 109
Lo Stato.	» 109
§ 44. Organizzazione sociale. — § 45. Organizzazione giuridica. — § 46. Stato e Società. — § 47. Formazione storica degli Stati.	
La Sovranità.	» 118
§ 48. Sovranità in senso politico. — § 49. Sovranità in senso giuridico. — § 50. Sovranità dello Stato, del popolo, della nazione. — § 51. Forme dello Stato.	
Il Governo.	» 130
§ 52. Manifestazioni della sovranità. — § 53. Esercizio della sovranità. — § 54. I poteri. — § 55. Le forme di Governo.	
Il Governo costituzionale.	» 139
§ 55. Essenza e definizione. — § 57. La divisione dei poteri.	
Il Governo monarchico.	» 145
§ 58. Essenza e definizione. — § 59. Titoli del Monarca italiano. — § 60. Cause di vacanza del trono. — § 61. Successione regia (<i>n</i>). — § 62. Legge salica.	
Il Governo rappresentativo.	» 158
§ 63. Sistema diretto. — § 64. Sistema rappresentativo. — § 65. Sue origini. — § 66. Sua forma moderna.	
Art. 3	» 171
Il potere legislativo	» 171
§ 67. La legge; forma e contenuto. — § 68. Forza formale della legge. — § 69. Delegazioni legislative. — § 70. Ratifiche. — § 71. Contenuto della legge: le leggi-norma. — § 72. Le leggi-provvedimento. — § 73. Le leggi-controllo.	
Le modificazioni allo Statuto.	» 187
§ 74. L'onnipotenza parlamentare in Inghilterra e in Francia. — § 75. In Italia (<i>n</i>). — § 76. Com'essa corrisponda alle nostre condizioni giuridiche e politiche. — § 77. Come non sia teoricamente ottima. — § 78. Quale sia il metodo logicamente preferibile.	

L'organo legislativo	Pag. 202
§ 79. Sua composizione. — § 80. Sistema bicamerale. — § 81. Denominazione delle assemblee politiche. — § 82. Partecipazione del Re al Legislativo.	
Art. 4	» 213
La prerogativa regia	» 213
§ 83. Guarentigie degli organi costituzionali. — § 84. Carattere sacro della persona del Re. — § 85. Irresponsabilità regia. — § 86. Come essa trovi il suo correttivo nella responsabilità ministeriale. — § 87. Come l'irresponsabilità regia non sacrifichi i ministri. — § 88. Come la responsabilità ministeriale non annulli il Re. — § 89. Vero concetto del Re costituzionale. — § 90. Come la responsabilità ministeriale copra anche gli atti privati del Re.	
Altre prerogative del Re	» 229
§ 91. Prerogative di diritto penale. — § 92. Prerogative di diritto civile. — § 93. Prerogative di diritto processuale. — § 94. Prerogative di diritto finanziario.	
Art. 5	» 237
Il potere esecutivo	» 238
§ 95. Suo concetto. — § 96. Sua appartenenza. — § 97. Il Re, capo dello Stato.	
Comando delle forze di terra e di mare	» 243
§ 98. Contenuto di questa disposizione. — § 99. Chiamata dei cittadini alle armi e militarizzazione di certe categorie d'impiegati e agenti (<i>n</i>). — § 100. Organizzazione e amministrazione delle forze militari. — § 101. Libera disposizione di esse. — § 102. Comando in tempo di pace. — § 103. Comando in tempo di guerra.	
Diritto di guerra.	» 257
§ 104. Necessità della guerra. — § 105. Deliberazione della guerra e sua dichiarazione. — § 106. Lo stato di guerra. — § 107. I poteri di guerra. — § 108. Occupazione temporanea di paesi esteri. — § 109. Occupazione permanente: colonie. — § 110. La Colonia Eritrea (<i>n</i>). — § 111. Lo stato d'assedio. — § 112. Suo contenuto in Italia. — § 113. Sua incostituzionalità. — § 114. Consuetudine e giurisprudenza nel nostro paese.	
Diritto di concludere trattati.	» 284
§ 115. Rapporti diplomatici; convenzioni e trattati (<i>nn</i>). — § 116. Quali trattati può concludere l'Esecutivo, e per quali è necessaria l'approvazione con legge (<i>n</i>). — § 117. Trattati che importano un onere alle finanze. — § 118. Trattati che importano variazione di territorio. — § 119. Variazioni di territorio nelle colonie. — § 120. Trattati che importano modificazione delle leggi. — § 121. Tempo e modo dell'approvazione legislativa. — § 122. Effetti. — § 123. Trattati per i quali non è necessaria l'approvazione per legge. — § 124. Trattati di pace. — § 125. Trattati d'alleanza. — § 126. I trattati di commercio (<i>n</i>). — § 127. Le assunzioni di protettorato e le zone d'influenza (<i>n</i>).	

Art. 6	<i>Pag.</i> 309
Nomina dei pubblici funzionari.	» 310
§ 128. Contenuto. — § 129. Limiti (<i>n</i>).	
Decreti e regolamenti	» 314
§ 130. Il diritto d'ordinanza. — § 131. Suo limite —	
§ 132. Ordinanze d'esecuzione ed ordinanze autonome. —	
§ 133. Contenuto dell'ordinanza: i decreti-provvedimento. —	
§ 134. I decreti-norma, o regolamenti. — § 135. I decreti-	
controllo. — § 136. Forma delle ordinanze: intitolazione. —	
§ 137. Preambolo. — § 138. Testo, formole finali e pubblica-	
zione — § 139. Forza formale delle ordinanze. § 140. Con-	
trolli sulle ordinanze: la segreteria della Presidenza e il Mi-	
nistro Guardasigilli. — § 141. La Corte dei conti (<i>nn</i>). —	
§ 142. Le determinazioni sovrane. — § 143. I Proclami Reali.	
I decreti legislativi.	» 341
§ 144. Loro forza formale. — § 145. Condizioni di loro va-	
lidità. — 146. Casi impropriamente reputati di delegazione	
legislativa (<i>n</i>).	
I decreti-legge	» 351
§ 147. Loro incostituzionalità. — § 148. Loro validità, con-	
dizionata assolutamente ad una legge di ratifica. — § 149. Pre-	
tesi effetti della presentazione delle leggi di ratifica. —	
§ 150. Ragioni che si adducono per la validità dei decreti-	
legge prima della ratifica. — § 151. Confutazione: il diritto	
di necessità. — § 152. L'anticipazione dell'opera del Legi-	
slativo. — § 153. L'esempio degli altri Stati. — § 154. Peri-	
coli derivanti dall'ammettere la validità provvisoria dei	
decreti-legge. — § 155. Vantaggi derivanti dal negarla. —	
§ 156. Contenuto dei decreti-legge. — 157. Decreti-legge fi-	
nanziarii. — § 158. I <i>catenacci</i> . — § 159. Decreti-legge per la	
tutela dell'ordine pubblico. — § 160. Decreti-legge sulle altre	
materie in genere.	
Art. 7	» 386
Sanzione delle leggi	» 386
§ 161. Definizione. — § 162. Per quali motivi spetta al Re.	
— § 163. Suoi caratteri comuni con l'approvazione delle Ca-	
mere. — § 164. Può essere rifiutata. — § 165. È inscindibile.	
— § 166. Come è data.	
Promulgazione	» 399
§ 167. Forma e valore della promulgazione. — § 168. Tempo	
massimo in cui deve seguire.	
Pubblicazione	» 406
§ 169. Forma e valore della pubblicazione. — § 170. En-	
trata in vigore delle leggi.	
Art. 8	» 412
Il diritto di grazia.	» 412
§ 171. Ragioni in contrario. — § 172. Ragioni in appoggio.	
— § 173. Suo contenuto — § 174. Grazia, commutazione ed	

indulto (*n*) — * § 175. Riabilitazione — § 176. Amnistia (*nn*).
 — * § 176 *bis*. La grazia sovrana in rapporto ai ministri accusati dalla Camera.

Art. 9 Pag. 436

Il Re e le Camere » 436

§ 177. Origine storica di quest'articolo. — § 178. Convocazione. — § 179. Il discorso della Corona. — § 180. Proroga. — § 181. Aggiornamento. — § 182. Chiusura. — § 183. Annullamento dei lavori in corso: ragioni contrarie. — § 184. Ragioni favorevoli. — § 185. Come sia nato il diritto di chiusura (*n*). — § 186. Scioglimento della Camera. — § 187. In quali casi si esercita. — § 188. Suo valore e carattere. — § 189. Condizioni pel suo esercizio: che vi sia una Camera. — § 190. Che ne sia convocata un'altra entro quattro mesi (*n*). — § 191. Elenco dei decreti regi in rapporto alle Camere.

Art. 10 » 473

Iniziativa delle leggi » 473

§ 192. Varii sistemi d'iniziativa. — § 193. Precedenti storici di questo articolo. — § 194. Iniziativa regia: preparazione dei progetti (*n*). — § 195. Loro presentazione. — § 196. Iniziativa parlamentare. — § 197. Valore comparato delle due iniziative (*n*). — § 198. Il diritto di emendamento (*n*).

Iniziativa ed emendamenti in materia finanziaria. » 492

§ 199. Sistema inglese. — § 200. Disposizione del nostro Statuto (*n*). — § 201. Iniziativa ed emendamento nella Camera dei Deputati (*n*). — § 202. Iniziativa ed emendamento in Senato.

I bilanci e i conti dello Stato » 504

§ 203. Il bilancio nel regime libero. — § 204. Bilancio di previsione (*nn*). — § 205. Suoi rapporti con le leggi. — § 206. Rigetto del bilancio. — § 207. Esercizio del bilancio. — § 208. Assestamento. — § 209. Rendiconto consuntivo (*n*).

Art. 11 » 529

Età maggiore del Re. » 529

§ 210. Origini di quest'articolo e dei seguenti. — § 211. Ragioni e valore di esso.

Art. 12 » 533

La Reggenza. » 533

§ 212. Principii generali. — § 213. A chi spetti la Reggenza. — § 214. Poteri del Reggente. — § 215. Cessazione del Reggente e cessazione della Reggenza.

Art. 13 » 540

Successiva devoluzione della Reggenza » 540

§ 216. Ragioni di quest'articolo.

Art. 14	Pag. 542
Reggenza della Regina-Madre.	» 542
§ 217. Motivi di quest'articolo. — § 218. Quistioni a cui dà luogo.	
Art. 15	» 546
Il Reggente elettivo	» 546
§ 219. Elezione del Reggente. — § 220. Condizioni in cui si svolge e cessa la Reggenza elettiva.	
Art. 16	» 550
Reggenza pel Re maggiorenni	» 550
§ 221. Fisica impossibilità di regnare. — § 222. A chi spetti dichiararla. — § 223. Come in questo caso devolvesi la Reggenza.	
La Luogotenenza.	» 556
§ 224. Come sorge, e come fu esplicita presso di noi. — § 225. Considerazioni che si deducono dalla nostra pratica. — § 226. Casi propriamente detti di Luogotenenza.	
Art. 17	» 562
Tutela del Re	» 562
§ 227. Ragioni di quest'articolo.	
Art. 18	» 565
Diritti dello Stato verso la Chiesa cattolica	» 565
§ 228. Origine storica di questo articolo, — § 229. La materia beneficiaria. — § 230. Il <i>placet</i> e l' <i>exequatur</i> . — § 231. Diritti concessi al Re da questo articolo. — § 232. L' <i>exequatur</i> pei consoli esteri.	
Art. 19	» 583
La Lista Civile	» 583
§ 233. Origine e scopo della Lista Civile. — § 234. Lista Civile del Re Carlo Alberto. — § 235. Determinazione della Lista Civile pei Re successivi. — § 236. Legge del 1850. — § 237. Modificazioni durante il Regno di Vittorio Emanuele II. — § 238. Legge del 1880. — * § 238 <i>bis</i> . Legge del 1905. — § 239. Le Chiese Palatine. — § 240. La dotazione mobiliare. — § 241. La dotazione immobiliare. — § 242. Il Ministero della Real Casa (<i>n</i>). — § 243. Controllo del Parlamento. — * § 243 <i>bis</i> . Caratteri dell'amministrazione della Casa Reale.	

Art. 20	<i>Pag.</i> 614
Il patrimonio privato del Re.	» 614
§ 244. Origine storica di questo articolo. — § 245. Esame delle sue disposizioni.	
Art. 21	» 621
Appannaggi, doti e dovarii.	» 621
§ 246. Ragione e origine di questo articolo. — § 247. Assegnamento al Principe Ereditario (<i>n</i>). — § 248. Appannaggi ai Principi Reali. — § 249. Doti alle Principesse. — § 250. Dovarii alle Regine.	
Condizione giuridica dei membri della R. Famiglia.	» 629
§ 251. Prerogative. — § 252. Restrizioni.	
Art. 22	» 635
Giuramento del Re	» 635
§ 253. Il giuramento — § 254. Valore giuridico del giuramento regio. — § 255. Modo e formola di esso. — § 256. Incoronazione e consacrazione.	
Art. 23	» 644
Giuramento del Reggente	» 644
§ 257. Esame dell'articolo 23.	

187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500

