



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. 69.

I giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio.

SOMMARIO:

*** Inamovibilità dei magistrati e loro guarentigia e disciplina.**

* § 767. Necessità della piena indipendenza dei giudici. — * § 768. La inamovibilità in Inghilterra e negli Stati Uniti. — * § 769. In Francia e nel Belgio. — * § 770. Origine di quest'articolo 69. — * § 771. Legge subalpina del 1851. — * § 772. Decreto legislativo del 1859. — * § 773. Decreto legislativo del 6 dicembre 1865, n. 2626 ed altre leggi sino alle riforme del 1907 e 1908. — * § 774. Come si sentisse da tempo la necessità di riforme. — * § 775. La legge 24 luglio 1908, n. 438, sulle guarentigie e disciplina della magistratura.

*** Inamovibilità dei magistrati.**

* § 767. — Delle tre funzioni in cui manifestasi la sovranità dello Stato, la più delicata è quella giudiziaria, perchè intesa a tutelare e misurare in concreto i diritti dei singoli anche di fronte alle potenti autorità pubbliche, perchè tenuta ad ispirarsi al vero e al giusto senza passioni, perchè non è libera di prescrivere secondo convenienza, ma è vincolata a dichiarare gli obblighi di ciascuno con piena astrazione dalla qualità, dalla posizione sociale, dai meriti, dai demeriti del giudicabile. Se mi si chiede (scriveva il Laboulaye) ciò che distingue i popoli liberi da quelli che tali non sono, i popoli maturi per la libertà da quelli che ne stanno ancora discosti, risponderò che è il modo di amministrazione della giustizia. Ditemi che cosa sono i Tribunali, e vi dirò che cosa è il popolo. Governo e cittadini sanno essi inchinarsi alla supremazia della legge

e alle forme protettrici che questa organizza? La libertà risplende in quel popolo. V'han giudici corrotti, parziali, venduti ai potenti? La libertà di quel paese è una lustra e le migliori architetture politiche si risolvono in una triste commedia. Non può esservi libertà, senza pieno rispetto delle leggi: *sub lege libertas*. Non può esservi pieno rispetto delle leggi, senza imparziale giustizia.

E il nostro Minghetti scrisse più tardi, che la civiltà di un popolo si misura dall'imparzialità con cui è resa la giustizia, sicchè laddove nell'animo delle moltitudini possa ingenerarsi il dubbio sulla sincerità della sentenza o nascere il sospetto sulla serenità dei magistrati, ivi è a temere che ogni altra parte della cosa pubblica si scuota e scompagini.

Si dice che nell'antica lingua moscovita non esistesse la parola « giustizia »: qual meraviglia se in quelle terre spadronegiasse il despotismo? Oggi invece noi siamo penetrati della profonda verità del motto *iustitia fundamentum regnorum*, e sentiamo che la libertà civile è tanto più certa e gagliarda quanto più il regime è costituzionale, ossia quanto più si distinguono i poteri pubblici sotto l'egida sapiente del potere giudiziario.

Di qui la suprema necessità di procurare un'ottima amministrazione della giustizia, ponendo i giudici in condizione da potere esercitare imparzialmente il loro alto e delicato ministero. Come il Legislativo e l'Esecutivo in regime costituzionale vogliono essere circondati da efficaci guarentigie non pel loro interesse egoistico, ma pel pubblico bene, così pure dev'essere del Giudiziario. Imperciocchè sono al certo coefficienti di notevole importanza per assicurare il retto svolgersi delle sanzioni dei giudici, il giuramento che essi prestano di rendere imparziale giustizia; il sentimento del dovere; la forza delle tradizioni e dell'onore del proprio ceto; l'abitudine dello studio; e più di tutto la pubblicità, che funziona come sindacato inestimabile sottoponendo i giudici stessi al tribunale supremo della coscienza pubblica. Ma nondimeno occorrono più concrete e positive guarentigie, le quali debbono consistere nel mettere pienamente al sicuro il magistrato dalle speranze e dai timori

dei potenti, sì ch'egli possa attendere al suo imparziale ufficio senza preoccupazioni personali di verun genere. Le repubbliche del medio evo sentirono tutta l'importanza di avere un giudice onesto e fermo, e poichè si travagliavano di continuo per interne fazioni, cercarono i Podestà fuori della propria cittadinanza, onde le affinità, le parentele, gli interessi e le tradizioni non li distogliessero dal sentenziare rettamente. E se Bacone, in tempi tristissimi per la libertà inglese, potè affermare che i giudici debbono essere come leoni stesi ai piedi del trono, pronti sempre a difendere il Principe secondo i suoi cenni — e se troppi esempi ricorda la storia di giudici che resero servigi al Re in luogo di rendere sentenze secondo legge e giustizia — di molti altri esempi è fortunatamente pur ricca la storia stessa, che ci mostra giudici spregiatori di ogni pericolo pur di mantenere illibata la propria coscienza. Quando il Re Federico di Prussia voleva spogliare della sua bicocca il povero mugnaio di Sans-Souci, questi rispondeva fiducioso: v'ha dei giudici a Berlino! — e forte del suo buon dritto ricorreva ai magistrati contro il sopruso regio.

Narrasi che lord Lyndhurst, cancelliere d'Inghilterra, avesse costume di ripetere: allorchè io debbo nominare un giudice, ricerco innanzi tutto un uomo onesto; che se poi quest'uomo conosce anche un po' di diritto, sarà tanto meglio! E voleva ben mettere in luce che la giustizia vuol essere illibata, spassionata, equa e coscienziosa, prima ancora che dotta delle leggi e dei codici, non dipendendo essa tanto dalla bontà delle leggi (che riflette il Potere Legislativo) quanto dalla costante e serena imparzialità con cui le leggi, buone o cattive in sè, vengono a tutti applicate. Pure non basta nel giudice la nativa onestà del carattere, ma è necessario assicurargli anche le condizioni per le quali egli sia in grado di serbare integra sempre e di fronte a tutti la sua onesta coscienza; il che si ottiene coll'assicurargli l'indipendenza pienissima. Nè soltanto l'indipendenza obiettiva, ossia l'ufficio e la qualità di non riconoscere e di non applicare i comandi delle stesse autorità dove non sieno a suo giudizio legali e legittimi, ma anche e più l'in-

dipendenza subiettiva, ossia la certezza di non soffrire offese pel coscienzioso adempimento del proprio ministero. Il giudice deve essere posto al coperto così dai vantaggi come dagli svantaggi verso le Camere, verso i partiti, verso i potenti in genere; e in ispecie verso l'Esecutivo, che rappresentando a un tempo gli interessi politici della cosa pubblica e quelli egoistici di una maggioranza, per forza o per influenza è il più temibile di quanti possono avere opportunità o spinta ad insidiare la giustizia. Senza questo intimo sentimento di responsabilità verso la propria coscienza soltanto, e di sicurezza giuridica verso chiunque possa rimanere scontento od offeso per una imparziale sentenza, il giudice sarebbe dato in preda a una lotta continua fra il proprio dovere e il proprio interesse; fallirebbe al suo scopo, e la giustizia cesserebbe di essere la suprema regolatrice dell'umana convivenza, a cui tutti i deboli, tutti gli oppressi debbono poter ricorrere con la fiducia di trovare, nella forza del diritto, il diritto di respingere la forza di chiunque pretendesse schiacciarli.

L'indipendenza dei magistrati si concreta nel sottrarli alle punizioni e destituzioni da parte dell'Esecutivo che fosse scontento delle loro sentenze, e nel sottrarli altresì alle blandizie, ai favori, agli avanzamenti e miglioramenti discrezionali che l'Esecutivo può loro promettere o affrettare, ovvero contendere o ritardare o togliere per piegarli al proprio servizio. Anzi, è più necessario guarentirli contro i discrezionali miglioramenti o peggioramenti di stato, che verso le punizioni o le revoche arbitrarie: dappoichè queste ultime sono miserie brutali, e il Governo ne rifuggirà per pudore, mentre quelli son mezzi più coperti e discreti, e ad essi il giudice può lasciarsi cogliere inavvedutamente, senza che nemmeno l'opinione pubblica sia posta in allarme.

Nel suo duplice aspetto di sicurezza giuridica e contro le minacce e contro le lusinghe dell'Esecutivo, l'indipendenza dei giudici si traduce nella loro inamovibilità dallo ufficio: chè, se il Governo potesse disporre dei giudici, disporebbe anche delle sentenze.

* § 768. — Per lunghi secoli i magistrati in Inghilterra non furono che semplici ufficiali dell'Esecutivo, nominati dal Re *durante beneplacito*, mantenuti in ufficio finchè amministrassero la giustizia in conformità agli ordini del Governo, revocabili e revocati quando incorressero nella collera del Monarca. Le parole mancano per stigmatizzare la debolezza con la quale i magistrati si prestavano ai capricci dei sovrani, specialmente sotto i Tudors nel XVI secolo; mentre uno scrittore dell'epoca giunse ad affermare non esservi altra differenza tra i giudici e gli assassini, se non nel modo di compiere le loro gesta. Essi mostrarono, dice Brougham, la più bassa servilità e la più vergognosa infedeltà ai principii giuridici, e il loro linguaggio ebbe accenti di bassezza e lampi d'abiezione, anche più ignobili dei loro atti. Essi sfoggiarono il triste coraggio di affermare il diritto regio di emanare decreti-legge in materia di libertà individuale e d'imposte, di condannare deputati per discorsi tenuti nell'aula del Parlamento, di condannare cittadini per avere semplicemente rivolto petizioni al Principe in materia di Stato, o per essersi semplicemente rivolti alla giustizia contro atti dell'Esecutivo contrari alle leggi del Regno.

Ma sotto l'agitato reggimento dei primi Stuardi maturò nella coscienza pubblica il sentimento che i giudici debbano essere indipendenti dalla Corona ed inamovibili. Fu al tempo di Carlo I, che si videro le prime nomine di giudici non più *durante beneplacito*, ma con la formola *quamdiu bene se gesserint*, fino a che si conducessero bene, secondo giustizia; e nel 1640, alla vigilia della rivoluzione che doveva costare trono e vita a quel Principe, la Camera dei Lordi votava una risoluzione affermante che tutti quanti i giudici dovessero da allora in poi essere nominati con quella nuova clausola.

Con la Restaurazione degli Stuardi, avvenuta nel 1660, si ricadde però negli antichi errori; e sotto Carlo IV furono revocati ben 12 giudici per cause politiche; sotto Giacomo IV nel 1686 altri 4 per aver ricusato di sentenziare conformemente al volere del Monarca. Nemmeno la rivoluzione del 1688, che pure stabilì il regime costituzionale,

ebbe efficacia a mutare e consolidare senz'altro la posizione dei magistrati: chè di essi tacque l'Atto dei dritti del 1689. Nel 1692 Guglielmo III si rifiutò a sanzionare un progetto di legge il quale stabiliva l'inamovibilità, avendo i giudici stessi, a ritroso della coscienza pubblica, fatto presente al Re non essere convenienza di sottrarli alla dipendenza della Corona!

Fu solo nel 1700, che l'« Atto di Assestamento » introdusse la grande riforma; e restò da allora in poi stabilito che tutti i giudici nominati dalla Corona dovessero esserlo con la formola dell'inamovibilità — *quamdiu bene se gesserint* — nè potessero essere revocati se non dietro analoga domanda delle due Camere al Re, ossia mediante una legge da farsi caso per caso. Rimaneva ancora in piedi, ciò malgrado, il principio, che alla morte di un Re tutti i giudici da lui nominati dovessero cessare *ipso facto* dall'ufficio in attesa d'una nuova nomina o riconferma; e questo principio non venne abolito che all'avvenimento di Giorgio III nel 1760.

Così era in Inghilterra assicurata, benchè molto tardi, l'inamovibilità dei magistrati qual difesa pubblica contro le vendette del Potere Esecutivo; ma inoltre provvedevasi anche a difendersi contro le lusinghe di quest'ultimo, dapochè si toglieva di mezzo la duplice possibilità delle *promozioni* a gradi superiori e quella dei *traslochi* dall'una all'altra sede, inesauribili fonti di lusinghe e di minacce alla coscienza dei magistrati.

Il diritto di promozione infatti addusse inconvenienti sì gravi, che Hallam e Brougham non esitarono ad affermare che un magistrato non dovrebbe poter mai ricevere alcun avanzamento: la sola possibilità di promozione dal grado di giudice a quello di capo-giudice o Presidente, parve esiziale, perchè tendente a rendere i magistrati compiacenti pel Governo, abituandoli a ricercarne i favori e a mescolarsi nella politica. Quindi si pervenne a sopprimere affatto, in parte con le leggi, in parte con la pratica costantemente seguita sotto il controllo della vigile opinione pubblica, l'uso di promuovere i giudici inferiori ai posti più alti che

si rendessero vacanti nell'ordine giudiziario. Escluso il sistema delle promozioni, unico impera quello delle nomine dirette in persona dei più eminenti giuristi; per la qual cosa, chiunque entra nell'ordine giudiziario ben sa che la sua prima nomina è anche l'ultima, nè potrà ottenere mai avanzamenti per tutta la vita. Non va dimenticato, del resto, che la posizione finanziaria del magistrato inglese è tale, da rendere pienamente accettabile questa assenza di carriera: infatti i membri dell'Alta Corte hanno uno stipendio annuo di 126,000 delle nostre lire, e una pensione di 75,000 lire dopo soli 15 anni di servizio; quelli delle Corti di Contea godono lo stipendio annuo di 37,800 lire di nostra moneta, e una pensione di 25,000 lire allorchè si ritirano.

Infine non esistono traslochi, per l'ammirabile ordinamento della giustizia in Inghilterra, che poggia sul principio di avere magistrati itineranti, vale a dire che giudicano singolarmente recandosi a periodi prefissi nelle diverse sedi giudiziarie a ciascuno assegnate. Col duplice sistema del giudice *unico* e del *giudice* itinerante g'inglesi ottengono di ridurre i loro magistrati a un numero ristrettissimo, e quindi possono bene sceglierli, bene pagarli, collocarli in eminente posizione sociale, affrancarli dalle speranze e dai timori dei tramutamenti e delle promozioni, renderli veramente e pienamente inamovibili. Aggiungasi che i magistrati inglesi non possono essere eletti a deputati, nè ricevere dall'Esecutivo alcuna onorificenza cavalleresca.

Identici principii reggono l'ordinamento giudiziario non solo nelle colonie inglesi, ma anche negli Stati Uniti d'America, cioè in una democrazia ad oltranza: ove per giunta le Costituzioni generalmente dichiarano che non può essere mai alterato nè in più nè in meno lo stipendio dei giudici, cosicchè le nuove leggi le quali importano mutazioni siffatte non si applicano ai magistrati che si trovano in carica al momento della loro emanazione.

* § 769. — In Francia fino alla rivoluzione, i magistrati erano inamovibili perchè i posti di giudice si compravano:

ma nell'assenza di tutte le altre garanzie di diritto pubblico, avevasi una giustizia pessima, e perchè i « Parlamenti » abusavano della loro posizione esorbitando dalle funzioni giudiziarie, e perchè l'azione dei giudici era intralciata dall'immenso numero di giurisdizioni privilegiate e dal diritto di avocazione regia.

La Costituzione del 1791, mentre faceva i magistrati elettivi dal popolo, li dichiarava inamovibili, proclamando che non potevano essere « nè destituiti se non per reati debitamente giudicati, nè sospesi che in seguito a regolare accusa riconosciuta ammissibile ». Istessamente prescriveva più tardi la Costituzione del 1795 (anno III); e quella del 1799 (anno VII), mentre conferiva la nomina dei giudici al Governo, riconfermava ancora la loro inamovibilità. Ma ben altra fu la realtà nel corso di quel tormentato periodo, e l'indipendenza del potere giudiziario esistè semplicemente di nome, così durante la Repubblica e il Consolato, come e peggio durante l'Impero.

Fu gloria della Carta del 1814, di avere assicurato veramente in Francia l'inamovibilità del Giudiziario. Nell'articolo 58 essa dichiarò « che i giudici nominati dal Re sono inamovibili », e quest'articolo rimase poi immutato nella Costituzione del 1830 assumendovi il numero 49. Si ebbero anche in seguito, è vero, tristi esempi di epurazioni politiche del personale giudiziario, l'ultimo dei quali nel 1883: e l'essere stati ordinati con legge e non per decreto, non toglie nè attenua la gravità estrema del riprovevole colpo arrecato all'indipendenza del Giudiziario. Ma l'inamovibilità è riconosciuta, ed è tanto inamovibilità d'ufficio quanto di sede, perciocchè nessun magistrato può essere trasferito se non col suo consenso o con quello della Corte di Cassazione: onde il Giudiziario in Francia è forte e rispettato assai più che in altri paesi liberi, quantunque nè per il numero, per gli stipendii, nè per la sociale considerazione, possa il Giudiziario francese mettersi a paro di quello d'oltre Manica.

Anche la Costituzione belga (1831) stabilì nell'articolo 100 e con lodata rigidezza il principio della inamovibilità nel suo duplice aspetto, cioè di ufficio e di sede:

Les juges sont nommés à vie. Aucun juge ne peut être *privé de sa place ni suspendu* que par un jugement. Le *déplacement* d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

* § 770. — A questi principii si attenne il costituente piemontese nel 1848. Leggesi invero nel processo verbale della seduta 7 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 8), allorquando redigevasi il Proclama che fu poi pubblicato nel seguente giorno :

On a admis ensuite *comme une conséquence du régime constitutionnel*, que les juges — sauf ceux de mandement — soient déclarés inamovibles.

Sur la proposition de l'Avocat Général de sa Majesté on a ajouté à cet article que l'inamovibilité n'aurait lieu qu'après avoir exercé leurs fonction, pendant *un espace de temps à déterminer*.

E analogamente venne redatto l'articolo 13 del Proclama Costituzionale (§ 9). Non appare poi dai consecutivi processi verbali per quali considerazioni il tempo di prova fu determinato in tre anni, secondo leggesi nell'articolo 69 dello Statuto. Ma non è inutile ricordare a tal proposito, che appunto in un triennio stabilirono siffatta prova le due Costituzioni delle Due Sicilie e della Toscana; le quali, ricalcate anch'esse sul modello francese e promulgate rispettivamente il 10 e il 15 febbraio 1848, giunsero a Torino mentre appunto il Consiglio di Conferenza attendeva alla insigne sua opera.

Così dunque lo Statuto piemontese affermò l'inamovibilità dei giudici « nominati dal Re » quale istituto indispensabile del regime libero; ma stimò tuttavia congiungervi due eccezioni, escludendo in primo luogo da tale guarentigia i magistrati inferiori, concedendola in secondo luogo a tutti gli altri soltanto dopo tre anni di funzioni.

I magistrati inferiori, detti in quel tempo « Giudici di Mandamento » e poi Pretori, vennero esclusi dalla guarentigia per tre diverse considerazioni: e cioè, per la poca importanza delle attribuzioni giuridiche che in quel tempo essi rivestivano, in guisa da far ritenere che l'Esecutivo non avrebbe avuto interesse a premere sulla loro coscienza — per le loro attribuzioni di ufficiali della polizia giudizi-

ziaria che li mettono sotto la dipendenza diretta dell'Esecutivo, — e per il pericolo che invece avrebbero potuto premere su di essi i privati, in guisa da rendere opportuno che l'Esecutivo possedesse il mezzo acconcio a sottrarli dalle eventuali insidie. Ma non si badò che la guarentigia della quale trattiamo è chiarita indispensabile a chiunque eserciti funzioni giudiziarie, siano grandi o piccole; e vi sieno o no connesse altre funzioni estranee; non si calcolò che successive leggi avrebbero potuto elevare, come infatti elevarono, la competenza dei magistrati mandamentali; non si rilevò quanto sia pericoloso che il giudice resti in balia del Governo appunto nei primi anni della carriera, quando ha ancora insufficiente esperienza e derisorio stipendio, e dalle lusinghe di un più rapido avanzamento può essere più agevolmente piegato o corrotto. Fu quindi un deplorabile e deplorato sistema quello di escludere i pretori dall'inamovibilità, e solo ai nostri giorni doveva esserci dato di vedere tolto l'inconveniente gravissimo che dopo tutto è dubbio che rispondesse allo spirito dello stesso Statuto (§ 775).

Anche il periodo di prova imposto a tutti i magistrati senza eccezione per tre anni dalla prima loro nomina, fu una mal consigliata imitazione d'ordinamenti che non avrebbero mai dovuto essere presi a modello. Basti il dire, che l'idea ne viene dal periodo napoleonico. Infatti il Senatus-consulto del 12 ottobre 1807, considerando importare che « per l'avvenire, innanzi d'istituire i giudici in maniera irrevocabile, la giustizia di S. M. l'Imperatore e Re sia perfettamente illuminata sul loro ingegno, la loro attitudine e la loro moralità onde nessuna parte della loro condotta potesse alterare nello spirito dei giudicabili la fiducia e il rispetto dovuti all'augusto ministero di cui sono investiti », determinava che le provvisori intese ad istituire i giudici a vita non sarebbero state rimesse ai medesimi, se non dopo *cinque* anni d'esercizio, e quando allo spirare di questi, il Monarca avesse riconosciuto ch'essi meritavano di conservare ancora l'ufficio! L'imitazione fu scusata col far notare che i Tribunali e le Corti essendo collegiali, la maggioranza dei

giudici sarà sempre di magistrati già divenuti inamovibili: quasiché questa guarentigia fosse presidio dei corpi giudiziari e non anche delle coscienze singole. E i cinque anni napoleonici, furono — è vero — ridotti a tresoli: ma qual campo agli abusi politici non offrì sempre, anche così limitata, questa necessità di subire la prova, abituando forse fin dai primi passi la coscienza al servaggio!

*§ 771. — A compimento ed esplicazione dell'articolo 69, si ebbe in Piemonte la legge 19 maggio 1851, n. 1186.

Nel primo articolo essa determinò precisamente il senso della inamovibilità garantita dallo Statuto:

I giudici che a termini dell'articolo 69 dello Statuto hanno acquistato l'inamovibilità, non possono essere *privati* della loro carica, nè *sospesi* dall'esercizio delle loro funzioni, nè *senza loro consenso traslocati* o posti in *aspettativa* o in *riposo* anche con la pensione di ritiro od altro assegnamento, se non nei *casi* previsti dalla presente legge e con le *norme* ch'essa prescrive.

I casi di *sospensione* erano: il cadere sotto un mandato d'arresto, o l'essere colpiti da condanna anche correzionale, purchè non semplicemente pecuniaria.

I casi di *dispensa* erano il cadere in permanente infermità o in istato di debolezza di mente. Erano invece casi che potevano dar luogo a *sospensione* o a *revoca*, secondo le circostanze, il rifiuto di adempiere ai propri uffici, l'abituale negligenza, la condotta capace di compromettere l'onore e la dignità della toga. Inoltre, qualunque condanna poteva essere motivo di *trasloco*, o *mora*, o *dispensa*, o collocamento a *riposo*. In tutti questi casi, però, doveva intervenire — e qui trovavasi l'efficace garentia — il giudizio dei magistrati supremi, cioè della Corte di cassazione. Ed alla Corte medesima si apparteneva il decidere, se dovesse essere *traslocato* il giudice che a parere del Governo non potesse più amministrare convenientemente la giustizia nel luogo della sua residenza, e ricusasse recarsi ad altra sede indicatagli. Seguiva infine la designazione delle punizioni disciplinari pei membri dell'ordine giudiziario.

Così dunque in Piemonte i giudici (ad eccezione di quelli

di mandamento) dopo tre anni di esercizio, godevano della inamovibilità di ufficio e di sede, sotto la garentia della suprema magistratura del Regno.

*§ 772. — Otto anni durò immutato questo ordinamento, fino a che sopraggiunse il decreto legislativo 13 novembre 1859, n. 3781.

Per effetto di questo decreto, emanato in virtù della legge dello stesso anno accordante al Governo pieni poteri, disparve dalla legislazione piemontese la preziosissima garentigia della inamovibilità di sede: i giudici inamovibili divennero amovibili, e disparve precisamente nell'ora in cui, cominciandosi le libere annessioni, il territorio dello Stato allargavasi al punto da rendere ognor più gravoso ai magistrati il trasferimento dall'un capo all'altro del Regno. Così essi furono resi tramutabili a beneplacito del Governo e *per l'utilità del servizio*; comodissima formula, della quale non si potrebbe immaginare la più elastica e perciò la più pericolosa nei rapporti fra il Giudiziario e l'Esecutivo, specialmente poi in regime di Gabinetto!

Per le sospensioni, revocazioni e dispense nei varî casi di sopraggiunte infermità, o debolezza mentale, o indegnità provenienti da condanne, abituale negligenza, o assenza arbitraria, o rifiuto d'adempiere il proprio ufficio, continuò l'obbligo di riportare la *declaratoria conforme* della Corte di cassazione; e così pure rimasero inalterate a un dipresso le disposizioni disciplinari.

Fu però introdotto il nuovo limite, che al raggiungere dei 75 anni d'età, ogni magistrato dovesse abbandonare senz'altro il servizio, stimandosi per una presunzione *juris et de jure*, che gl'incomodi della vecchiaia si rendono allora tanto sensibili da impedire ogni azione proficua.

Questo limite, che del resto vige presso quasi tutte le nazioni civili, può senza dubbio in alcuni casi non corrispondere al vero, e privare quindi la cosa pubblica dei servigi di eminenti magistrati ancora vigorosi ed atti al loro alto ministero: così ricordasi negli Stati Uniti il giudice Story, che esonerato dall'ufficio per aver toccato il

prefisso limite dei 65 anni d'età, ebbe ancora l'energia di scrivere il suo famoso « Trattato sulla Costituzione » e d'occupar lunghi anni un alto incarico presso una Società privata. Ma ad ogni modo questo limite, funzionando quasi automaticamente e con efficacia affatto eguale per tutti, se può essere criticato in se medesimo, non costituisce offesa alcuna al principio della indipendenza dei giudici.

*§ 773. — Un altro decreto legislativo intervenne a regolare l'ordinamento giudiziario nel Regno d'Italia, e fu quello del 6 dicembre 1865, n. 2626, emanato in virtù della legge di delegazione del 2 aprile stesso anno, n. 2215. Ne riportiamo gli articoli concernenti le guarentigie dei magistrati in ordine alla sospensione, dispensa e destituzione dall'ufficio, sebbene sia intervenuta la recentissima legge del 1908 di cui diamo ragione al § 775; ma ciò facciamo per far meglio vedere la differenza tra le vecchie e le nuove disposizioni e la portata di queste ultime ed anche perchè restano tuttora in vigore quelle disposizioni che non sieno incompatibili colle leggi nuove (§ 775, 779).

Art. 199. — I funzionari dell'ordine giudiziario *che hanno, a termini dell'articolo 69 dello Statuto, acquistato l'inamovibilità*, non possono essere *privati* del loro grado, o *sospesi*, nè posti, senza il loro consentimento, in *disponibilità*, in *aspettativa* o *riposo*, anche con pensione, salvo nei casi previsti dalla presente legge, e secondo le forme in essa prescritte.

Possono bensì per l'utilità del servizio essere *tramutati* da una Corte o da un Tribunale ad altra Corte o Tribunale, con parità di grado e di stipendio.

Art. 200. — Se il *tramutamento* di un giudice inamovibile ha luogo senza che ne abbia fatta la domanda e senza promozione, il giudice tramutato ha diritto ad una indennità, la quale è determinata dal regolamento.

Art. 201. — Venendo ridotto il numero dei membri di una Corte o d'un Tribunale, la *riduzione* fra quelli inamovibili cade, in ciascun grado soppresso, sui membri meno anziani, i quali restano in disponibilità per essere riammessi in ufficio alla prima vacanza, salva per essa e per ogni altro funzionario l'osservanza delle leggi relative alle pensioni, alle aspettative ed alle disponibilità.

In caso di *soppressione* di una Corte o di un Tribunale, rimangono in disponibilità i membri che ne facevano parte, sotto le avvertenze preaccennate.

Art. 202. — I giudici inamovibili che hanno compiuto l'età di *anni settantacinque* sono *dispensati* da ulteriore servizio per Regio Decreto, salva ogni loro ragione alla pensione di riposo o ad indennità a termini di legge.

Art. 203. — Se per *infermità* o per *debolezza di mente*, un giudice inamovibile non può più adempiere convenientemente ai doveri della sua carica, viene *dispensato* dall'impiego.

Art. 204. — *Si fa luogo* alla *destituzione* di un giudice inamovibile:

1° se sia stato condannato a pena criminale, quando anche non sia stata aggiunta alla condanna la interdizione dagli uffici pubblici;

2° se è stato condannato a pena correzionale per reati di falso, furto, truffa, appropriazione indebita, od attentato ai costumi.

Art. 205. — *Può farsi luogo* alla *destituzione* ovvero alla *rimozione dall'impiego* di un giudice inamovibile:

1° se sia stato condannato a pena correzionale;

2° se sia stato posto in accusa per reato importante pena criminale o correzionale, e la sentenza abbia unicamente per l'estinzione dell'azione penale pronunciato l'assolutoria o dichiarato non farsi luogo a procedimento;

3° se abbia ricusato di adempiere ad un dovere del proprio ufficio impostogli dalle leggi e dai regolamenti;

4° se abbia dato prova di abituale negligenza, ovvero con fatti gravi abbia compromesso la propria riputazione o la dignità del corpo cui appartiene;

5° se sia stato per la terza volta condannato a pene disciplinari.

Art. 206. — La destituzione o la rimozione dall'impiego per le cause espresse nei precedenti articoli 203, 204 e 205, è ordinata con Decreto Reale, previa *declaratoria conforme della Corte di cassazione a Sezioni unite*.

Il giudice destituito non può più essere riammesso ad esercitare funzioni giudiziarie.

I casi nei quali alla destituzione può essere congiunta la perdita della pensione sono determinati dalla legge sulle pensioni.

Art. 207. — L'istanza per la declaratoria della Corte di cassazione è promossa dal Pubblico Ministero presso la medesima Corte, e si procede a norma della sezione prima, § 3, del seguente capo quinto.

Art. 208. — Ogni funzionario, condannato a pene correzionali, eccettuate le pecuniarie, è *inabilitato* all'esercizio delle sue funzioni, anche in pendenza dell'appello, fino a che la sentenza sia stata riparata coll'assolutoria o colla dichiarazione di non essere luogo a procedimento o ne siano pienamente cessati gli effetti.

Art. 209. — Il funzionario contro cui sia emesso mandato di cattura, è *inabilitato* all'esercizio delle sue funzioni sino a giudizio definitivo.

Art. 210 (1). — Durante l'inabilitazione non decorre lo stipendio del funzionario, ma gliene vengono corrisposti gli arretrati, quando il processo sia definito senza condanna, purchè non sia intervenuto decreto di sospensione.

Il Ministro della giustizia può concedere al funzionario inabilitato o alla sua famiglia un assegno alimentare non eccedente metà dello stipendio.

(1) Così modificato poi dalla legge 23 dicembre 1875, n. 2839.

Quanto alla vigilanza formale sull'amministrazione della giustizia, lo stesso decreto legislativo così determinava testualmente:

Art. 216. — Il *Ministro della giustizia* esercita l'*alta sorveglianza* su Corti, Tribunali e giudici dello Stato, e può ammonirli.

Egli può chiamare ogni giudice, affinchè risponda sui fatti ad esso imputati. Il giudice deve comparire nel termine che gli viene prefisso.

Art. 217. — La *Corte di cassazione* ha il diritto di sorveglianza su tutte le Corti d'appello e su tutti i Tribunali e le Preture.

Ogni *Corte d'appello* ha lo stesso diritto sui Tribunali e sulle Preture del suo distretto.

Ogni *Tribunale civile e penale* ha parimenti lo stesso diritto sulle Preture e sui conciliatori compresi nella sua circoscrizione territoriale.

Art. 218. — Il *Primo Presidente* della *Corte di Cassazione* ha la sorveglianza di tutti i giudici che la compongono.

Il *Primo Presidente* d'ogni *Corte d'Appello* ha la sorveglianza sui giudici della Corte, dei Tribunali e delle Preture del suo distretto.

Il *Presidente* d'ogni *Tribunale* civile e penale ha la sorveglianza su tutti i giudici del Tribunale e delle Preture, comprese nella circoscrizione del Tribunale stesso.

Art. 219. — In ogni *sezione* della Corte e dei Tribunali il giudice che presiede, ha la sorveglianza, durante l'udienza e le deliberazioni, su tutti i giudici che la compongono.

I provvedimenti disciplinari, previsti a carico dei magistrati, sono: l'ammonizione e le pene disciplinari.

Per l'articolo 215, « la facoltà d'applicare l'*ammonizione* è esercitata da chi è investito dal diritto di sorveglianza », quindi anche dal *Ministro di grazia e giustizia*.

Le pene disciplinari sono: la censura; la riprensione, data solennemente in presenza del Tribunale o della Corte; la sospensione, dall'ufficio o dallo stipendio, che può estendersi da quindici giorni ad un anno. Ed esse vengono applicate a tenore degli articoli seguenti:

Art. 225. — La facoltà di applicare le pene disciplinari è esercitata da chi è incaricato della giurisdizione disciplinare.

Art. 226. — Nelle materie disciplinari la *Corte di cassazione* ha giurisdizione sui proprii membri, eccettuato il *Primo Presidente*. Ha pure giurisdizione su tutti i giudici delle Corti d'appello, dei Tribunali e delle Preture, ogni volta che le Corti e i Tribunali cui spetterebbe, ricusino od omettano o non siano in grado di esercitarla.

Art. 227. — Le *Corti d'appello* hanno giurisdizione in materia disciplinare sui proprii membri, eccettuati i *Primi Presidenti*, i quali sono sottoposti a quella della Corte di cassazione.

Art. 228. — Le Corti d'appello hanno anche giurisdizione sovra i giudici dei Tribunali, sui pretori e sui conciliatori del loro distretto, nei casi previsti dall'alinea dell'articolo 226.

Art. 229. — Ogni Tribunale ha giurisdizione sovra i propri membri, eccettuato il Presidente, il quale è sottoposto a quella della Corte d'appello.

Il Tribunale civile e penale ha pure giurisdizione sui pretori e sui conciliatori della sua circoscrizione.

Art. 231. — L'azione disciplinare dinanzi alle Corti ed ai Tribunali è promossa dal Pubblico Ministero, anche sull'eccitamento di chi è investito del diritto di sorveglianza.

L'azione disciplinare, poi, dava luogo ad un vero e proprio giudizio, con la guarentigia che l'incolpato doveva essere ammesso a produrre le proprie difese.

Un ultimo punto resta a notare nei riguardi dell'indipendenza del Giudiziario, ed è quello concernente le nomine e le promozioni dei magistrati. Il decreto legislativo che ora esaminiamo, pose altresì opportuni limiti d'età e di tirocinio per l'ammissione nel primissimo grado giudiziario (le quali poi sono state sostituite da altre con legge 8 giugno 1890, n. 6818); per le nomine dei pretori nell'articolo 39; per quelle dei giudici di Tribunale nell'articolo 50; per quelle di presidente di Tribunale nell'articolo 51; per quelle di consiglieri d'appello nell'articolo 72; per quelle dei consiglieri di cassazione nell'articolo 128. Ma nessuna guarentigia determinò per disciplinare la facoltà discrezionale dell'Esecutivo nella scelta dell'uno o dell'altro eleggibile.

Il regolamento generale giudiziario fu indi a poco approvato col regio decreto 14 dicembre 1865, n. 2641.

Rimaneva pertanto in pugno del Ministro di grazia e giustizia la sorte dei magistrati tutti, per mezzo della potestà di promozione e di quella di trasloco, potestà più che sufficienti a privare d'ogni effettivo contenuto la guarentigia della inamovibilità ch'è perno e cardine dell'indipendenza del Potere Giudiziario in regime libero.

Solo parecchi anni dopo, il regio decreto 3 ottobre 1873, n. 1595, si avvisava di mettere una timida remora all'arbitrio ministeriale, deferendo ad una Commissione consultiva (composta di magistrati inamovibili a ciò designati dal rispettivo ufficio, ovvero in certi casi alla Corte di cassazione)

la qualità di dare *avviso* al Guardasigilli sulle nomine, le promozioni e i tramutamenti dei membri del Giudiziario. Ma per quanto tenue, la limitazione sembrò incompatibile al Guardasigilli on. Tajani, su proposta del quale il decreto del 1873 venne abrogato con l'altro regio decreto 5 gennaio 1879, n. 4686, onde in soli sei mesi potettero seguire ben 122 tramutamenti senza promozione!

Ricomparve tuttavia la Commissione *consultiva* con un nuovo regio decreto, che fu del 4 gennaio 1880, n. 5230; e la sua composizione venne poscia emendata e corretta col regio decreto 14 dicembre 1884, n. 2830, e finalmente col regio decreto 10 novembre 1890, n. 7279.

Per effetto del decreto del 1884, la presidenza di tal Commissione consultiva era stata tolta al Ministro guardasigilli, e conferita ad un presidente, ch'essa eleggevasi nel proprio seno. Per effetto del primo articolo del decreto 1890 (diamo qui pure testualmente le disposizioni conservando, ai verbi, il tempo presente come se avessero esse ancora vigore), essa è composta :

....di *sette* magistrati giudicanti e *due* sostituti procuratori generali della Corte di cassazione di Roma, che durano in ufficio *tre* anni, e si rinnovano ogni anno per terzo. Essi sono *eletti*... (nel gennaio di ogni anno dalla Corte suddetta in assemblea generale), ma non possono essere rieletti per più di due trienni consecutivi.

Oltre al consigliere d'appello, *segretario*, è destinato presso la Commissione in qualità di *vice-segretario* un altro magistrato di grado non inferiore a quello di giudice o sostituto procuratore del Re.

Per la *validità delle deliberazioni* della Commissione è richiesta la presenza di *cinque* membri.

Quanto alle attribuzioni di essa, il decreto 1884 determina:

Art. 2. - La Commissione esprime il suo *parere*, da registrarsi in un *processo verbale*, sulle *nomine* e *promozioni* dei magistrati giudicanti *in tutti i casi per i quali non è prescritta la deliberazione del Consiglio dei ministri* (§ 701).

Essa esprime ancora il suo *parere* sul *tramutamento di sede*, con parità di grado e di stipendio, dei magistrati giudicanti, che appartengono alle Corti ed ai Tribunali, quando non occorra il loro consenso, nel qual caso *deve interrogare l'interessato*, a voce o per iscritto.

E il decreto 1890 aggiunge:

Art. 35. - Le attribuzioni conferite dal citato decreto (quello cioè del 14 dicembre 1884 n. 2830) alla Commissione rispetto alle nomine e promozioni

dei magistrati giudicanti sono esercitate anche rispetto a quelle dei *funzionari del Pubblico Ministero*.

Art. 36. — La Commissione ogniqualvolta abbia da pronunciarsi sulla *promovibilità di un pretore* ai termini dell'articolo 14 della legge 8 giugno 1890, deve esaminare un congruo numero di sentenze civili e penali, fra quelle stese da esso nel periodo di tempo indicato per ciascuno della Commissione medesima.

La Commissione può sempre esaminare anche le sentenze degli *altri magistrati* innanzi di pronunciarsi sulla *promovibilità* loro

Art. 37. — La Commissione notifica al Ministro quali sieno in ciascun grado i funzionari meritevoli, a suo giudizio, di *promozione* al grado superiore, distinguendoli in tre classi, seconda che li reputi buoni, ottimi, o di merito eccezionale.

Ogni *funzionario* può chiedere al Ministro che gli sia fatto conoscere se la Commissione lo ha compreso fra i promovibili e in qual classe; e può sempre sottoporre alla Commissione stessa tutti i titoli e documenti che stimi opportuno far conoscere nel proprio interesse.

* § 774. — In conclusione, il magistrato italiano non poteva essere privato dell'ufficio o sospeso dall'esercizio di esso che in casi tassativamente determinati e in seguito ad intervento dallo stesso potere giudiziario. Ma non era questo il solo contenuto che può assegnarsi al principio della inamovibilità: perciocchè, a guardar bene, anche tutti gli altri funzionari pubblici sono tutelati con analogo spirito contro i provvedimenti arbitrari. L'ufficio con l'annesso stipendio sono guarentiti a tutti, non molto diversamente che ai giudici: ad alcuni, come i membri del Consiglio di Stato e più ancora quelli della Corte dei conti, le leggi concedono garantigie anche più efficaci di quelle concesse ai giudici.

La difesa di questi ultimi deve compiersi, anzi rendersi effettiva, col sottrarli assolutamente al duplice pericolo che di continuo li minaccia e li insidia, cioè alla libertà del Governo in ordine alle promozioni e ai traslochi.

Non bastava l'intervento d'una Commissione consultiva per designare al Ministro i promovibili, quando la incredibile scarsezza degli stipendi, l'eccessivo numero dei magistrati e i molti gradi da percorrere nella lunga e tarda carriera acuiscono da una parte il desiderio d'avanzare sollecitamente, dall'altra moltiplicano i casi d'intervento dall'Esecutivo, che poteva, se voleva, a questi affrettare, a quelli far sospirare lungamente l'agognato avanzamento

di grado o classe o stipendio. Nè bastava l'intervento d'una Commissione consultiva per regolare i traslochi imposti dalle così dette necessità del servizio, quando la meschinità degli emolumenti, il gran numero delle sedi giudiziarie, sparpagliate anche in centri modestissimi, e la forma geografica della nostra penisola, non possono non rendere estremamente tiepido il giudice desideroso di non muoversi da una buona sede o di trasferirsi in una sede migliore, ovvero minacciato di trasferimento in sedi lontane od incommode a sè o alla famiglia.

A questi inconvenienti gravissimi perchè deleterii al fondamentale potere di controllo in regime libero, era indispensabile che si arrecasse pronto, efficace, radicale rimedio. Era indispensabile altresì che a qualunque costo si elevassero gli stipendî dei magistrati, massime nei gradi inferiori, per proporzionarli all'importanza sociale dell'opera giudiziaria. Si pensi soltanto, che per raggiungere l'emolumento di un solo giudice di Contea inglese, (§ 768) dobbiamo sommare insieme gli stipendî di tutti e tre i Presidenti di Sezione della Suprema Corte di Roma, e nemmeno vi è pareggio! È indispensabile che si riducano al minimo — poichè non sembra possibile eliminarle del tutto come in Inghilterra (§ 768) — le molte consecutive barriere degli avanzamenti di grado e di classe, a ciascuna delle quali il magistrato italiano incontra il prudente arbitrio del Ministro guardasigilli che può affrettare o prolungare l'attesa. Ed a ciò potrebbesi provvedere col rendere più semplice l'organico della magistratura e col'attenersi il più largamente possibile al sistema automatico degli aumenti successivi del decimo degli stipendî a periodi prefissi. È infine indispensabile il sopprimere affatto la potestà di trasloco, restituendo alle stesse Corti e Tribunali l'ufficio di riempire le proprie vacanze per cooptazione fra gli aspiranti di grado eguale o inferiore, com'era in Piemonte, come è sempre stato nel Belgio. Alle quali riforme guiderà una imprescindibile riduzione nel numero totale dei magistrati, organizzando la giustizia sulla base del giudice *unico* anche nei tribunali, se non del giudice *itinerante* come in Inghilterra in luogo

dei pretori, finora esclusi anche da quel sembiante d'ina-movibilità che gli altri giudici possedevano. Solo con queste radicali riforme si potranno ottenere effetti di carattere eminentemente conservatore; cioè migliore scelta del personale giudiziario, maggior considerazione sociale, piena indipendenza della giustizia dalle ingerenze deleterie dell'Esecutivo. Invochiamo pertanto, nell'interesse delle regie libere, questa compiuta e ponderosa riforma. Ed inculcando il consiglio di non indietreggiare dinnanzi ad essa, ci sia consentito di ricordare anche qui il monito del Franqueville che già avemmo campo di richiamare altre volte ⁽¹⁾, per l'autorità che all'antico magistrato francese veniva anche dalla conoscenza profonda del diritto pubblico inglese; e perchè il monito non ha perduto anche oggi il suo valore. « Con l'ordinamento inglese, un magistrato, perchè venga meno al proprio dovere dovrebbe essere l'ultimo degli uomini; con l'ordinamento nostro, perchè adempia il suo dovere deve essere in permanenza un eroe! ».

Cessino dunque le leggi dal porre il magistrato nella diuturna necessità di combattere una lotta impari fra la coscienza e l'interesse. Un compiuto e radicale riordinamento del Giudiziario, checchè ci possa costare, sarà altrettanto benefico e fruttifero quanto la stessa concessione dello Statuto.

* § 775. — Per le sueposte ragioni, chiaro, dunque, apparisce come una riforma in ordine all'ordinamento giudiziario in genere ed alle guarentigie e disciplina della magistratura in specie (ove pure tante studî e progetti si erano visti e tante *riformette* erano stato compiute) ⁽²⁾, presto

⁽¹⁾ Cfr. nostra prolusione: *I principi costituzionali che regolano la funzione giudiziaria* in « Rivista Giuridica e Sociale », Napoli, 1906.

⁽²⁾ Rimandiamo chi voglia dettagliata relazione su ciò, alla monografia del PIOLA-CASELLI: *La magistratura*, Titolo III e IV. Torino, Unione Tipografica Editrice 1907 — Cfr. anche: *Rivista Penale*, vol. LXVI, 1907, p. 451, in nota. — Nella nostra monografia *Del Pubblico Ministero*, ecc. abbiamo avuto pure occasione di passare in rassegna e dar conto di vari progetti intorno all'ordinamento giudiziario.

Qui, però, vogliamo almeno ricordare, oltre quelle accennate, nel § 773, le altre principali leggi che modificarono il surricordato decreto legislativo

o tardi, grandiosa o modesta, si sarebbe imposta. E vennero — auspice il Ministro di Grazia e Giustizia V. E. Orlando — le tre recentissime leggi del 14 luglio 1907, n. 511, del 28 giugno 1908, n. 312, e del 24 luglio 1908, n. 438.

L'ordine sistematico del commento ci porta prima a far cenno di quest'ultima sulle guarentigie e disciplina della magistratura, salvo a parlare delle altre due più avanti ed a luogo più opportuno (§ 779).

Il Ministro proponente pensava, dunque ⁽¹⁾, come la prima ed urgentissima riforma dovesse essere quella della disciplina giudiziaria, resa sempre più necessaria da scandali che avevano pur troppo in quel torno di tempo turbato il regolare andamento della giustizia. Ed il progetto in discorso — che divenne poi, salvo lievissime modificazioni, la legge ultima succitata — riguardava la *inamovibilità della magistratura*; la *dispensa dall'impiego*; la *incompatibilità di sede*; la *incompatibilità di ufficio*; alcuni *speciali doveri dei magistrati*; le *pene* e i *giudizi disciplinari*.

Ci sia consentito illustrare brevemente alcuni punti prima di riportare integralmente la legge.

Il concetto generale informatore della legge può dirsi essere questo: nessun funzionario dello Stato deve essere più indipendente del giudice, e nessuno più disciplinato.

Ferrea disciplina, quindi, è il primo dovere del magistrato, assoluta indipendenza il suo il primo diritto. Ed in conformità di questo diritto la legge assicura al magistrato oltrechè la *insindacabilità intrinseca* del giudicato, come si vide essere necessario (§ 720), altresì la *inamovibilità* (come la dottrina da tanto tempo si augurava) nella sua più ampia e classica forma disponendo che il magistrato inamovibile non possa essere privato della carica o dello

del 6 dicembre 1865 sull'ordinamento giudiziario; esse sono le seguenti: 8 giugno 1874, n. 1937; 28 novembre 1875, n. 2781; 23 dicembre 1875, n. 2839; 31 marzo 1877, n. 361; 25 gennaio 1888, n. 5174; 8 dicembre 1888, n. 5825; 29 giugno 1882, n. 835; 30 marzo 1890, n. 6702; 8 giugno 1890, n. 6878; 16 giugno 1892, n. 161; 4 giugno 1893, n. 239; 18 luglio 1904, n. 402.

(1) Cfr. Relazione Ministeriale — Leg. XXII, Sess. 1904-1907 — Camera dei deputati — Doc. n. 855. Tornata del 28 nov. 1907.

stipendio, nè sospeso, nè senza il suo consenso posto in disponibilità, e in aspettativa o a riposo o tramutato ad altra sede, tranne che nei casi previsti dalla legge e secondo le forme dalla medesima prescritte. Nè basta ciò: chè la legge risolve la questione dell'inamovibilità nel campo dei gradi e degli organici giudiziari.

A spiegare bene la portata di questa riforma basta ricordare appunto la disposizione dell'articolo statutario che ora commentiamo, ed in forza del quale i *giudici di mandamento* non sarebbero stati inamovibili; e siccome nella dottrina e nella pratica si ritenne per molto tempo che i *pretori* fossero assimilabili ai giudici di mandamento di cui parla lo Statuto, così questi ultimi non erano coperti dalla guarentigia della inamovibilità. La quale assimilazione è un errore perchè grande differenza esiste tra i *pretori* dell'ordinamento italiano, ed i *giudici di mandamento* della Carta albertina, che erano poi i giudici dell'ordinamento giudiziario di Carlo Felice.

Stabilita dunque questa differenza che era stata riconosciuta anche da precedenti relazioni parlamentari, e premesso che la ricordata legge del 14 luglio 1907 sopprime — come vedremo al § 779 — il grado di pretore lasciando sussistere soltanto la funzione che può essere esercitata così da un *aggiunto* giudiziario come da un magistrato che abbia conseguito il grado di giudice, la legge ora in esame estende la guarentigia della inamovibilità anche a questi ultimi dopo un triennio di funzioni nella suddetta qualità di giudice.

Il che era ben degno di essere messo in rilievo anche perchè potrebbe nascere più che legittimo il dubbio se l'estensione, così intesa, della inamovibilità non violi, in qualche modo, lo spirito o la lettera dello Statuto, come già osservammo (§ 770).

La qual cosa parrebbe doversi dunque escludere.

Gli altri motivi su cui si fondano le altre varie disposizioni non meritano un rilievo nè una spiegazione speciale perchè chiari essi appariscono dalla lettura delle disposizioni stesse. Così dicasi pei titoli suaccennati della *dispensa*

dall'impiego, della incompatibilità di sede, di ufficio, di alcuni speciali doveri (quali il troppo giustificato obbligo del segreto d'ufficio), ecc. D'altronde chi desiderasse meglio conoscerli può ricorrere alla surriferita relazione ministeriale e a quella Fortis (presidente e relatore della Commissione che il disegno studiò) sebbene quest'ultima non s'elevi d'un palmo sulla mediocrità in generale delle nostre relazioni parlamentari.

Merita però una parola l'organizzazione dei *giudizi* e delle *pene disciplinari* per la grande relazione che v'ha naturalmente tra essi giudizi e pene, e l'indipendenza del giudice; e perchè, a questo proposito, la legge ha apportate innovazioni degne di note. Senza soffermarci su le *pene*, e richiamando l'attenzione del lettore piuttosto sui giudizi e sulla procedura loro, rileveremo come la legge riconosce (e non poteva a meno) che il diritto della inamovibilità porta, come conseguenza, che la disciplina giudiziaria non debba stare nelle mani Governo, ma impone ch'essa sia affidata alle assemblee dei tribunali.

A questo scopo la legge costituisce i *Consigli disciplinari* presso ogni Corte d'appello, composti di soli magistrati, e la *Suprema Corte disciplinare* sedente in Roma di cui fanno parte anche membri estranei alla magistratura (senatori nominati con decreto reale su proposta del Consiglio dei Ministri).

L'azione disciplinare è promossa dal Pubblico Ministero, ma *per ordine* del *Ministro*. Colla quale disposizione si è affermato (come testualmente dice la stessa relazione ministeriale, p. 9) « un alto principio di responsabilità ministeriale »: responsabilità che noi abbiamo sempre pensato dovere in un regime parlamentare, legare e Pubblico Ministero e Ministro (§ 780)⁽¹⁾. Così — agendo ora il Pubblico Ministero *jure delegato* — cadono anche molte delle critiche che si potevano rivolgere all'altro sistema che affidava questa gelosa sorveglianza sulla magistratura, al Pubblico Ministero,

(1) Cfr. nostra monografia: *Del Pubblico Ministero*, p. 170, 221, 225, 243. Torino, Unione Tip. Ed., 1904.

il quale poteva inoltre agire senz'altro e direttamente, cioè *jure proprio*. Potrà sembrare che la sostanza sia rimasta eguale, ma non ciò non è. Il Pubblico Ministero non ha più, di fronte alla magistratura, quel carattere di superiorità che prima poteva rivestire; egli riferisce, ove occorra, ed obbedisce al Ministro che dell'andamento della magistratura ha pure il diritto di conoscere qualche cosa, se è il capo supremo della magistratura, se deriva le sue alte attribuzioni dalla prerogativa regia, e se deve rispondere davanti al Parlamento delle *formalità* inerenti all'amministrazioni della giustizia (§ 720).

Dopo ciò riportiamo le disposizioni legislative:

TITOLO I. — *Della inamovibilità e della dispensa dall'impiego.*

Art. 1. — I magistrati che hanno conseguito il grado di giudice e ne hanno esercitato per tre anni le funzioni sono inamovibili.

I magistrati inamovibili non possono essere privati della loro carica e del loro stipendio, nè sospesi, nè senza il loro consenso posti in disponibilità, in aspettativa o a riposo, oppure tramutati in altra sede, tranne che nei casi previsti dalla legge e secondo le forme dalla medesima prescritte.

Art. 2. — Se per infermità o debolezza di mente, giudicata permanente, o per accertata inettitudine un magistrato inamovibile non può adempiere convenientemente ai doveri del proprio ufficio, è dispensato dall'impiego con decreto reale, previa declaratoria conforme della Corte suprema disciplinare di cui al seguente articolo 17, e secondo le norme di procedura che saranno fissate col regolamento.

Se la infermità o debolezza di mente ha carattere temporaneo, il magistrato può essere collocato in aspettativa, con le stesse forme, per un periodo di tempo non superiore a due anni.

TITOLO II. — *Delle incompatibilità e di taluni doveri dei magistrati.*

Art. 3. — I magistrati dei Tribunali e delle Corti di appello non possono appartenere a corpi giudiziari nella cui circoscrizione i loro parenti fino al secondo grado o i loro affini di primo grado esercitino la professione di procuratore o abitualmente quella di avvocato.

La stessa disposizione è applicabili ai magistrati di Cassazione nel caso che i parenti od affini nei gradi di cui sopra esercitino abitualmente la professione di avvocato o di procuratore nel distretto di Corte di appello dove la Corte di cassazione ha la sede.

La stessa disposizione è applicabile ai pretori nel caso che i parenti od affini nei gradi di cui sopra esercitino abitualmente la professione di avvocato, di procuratore o di mandatario davanti la Pretura.

I magistrati che hanno tra loro vincoli di parentela o affinità fino al terzo grado non possono far parte dello stesso collegio o corpo giudiziario.

Art. 4. — I magistrati inamovibili che si trovino in uno dei casi d'incompatibilità previsti dall'articolo precedente, nonchè quelli che per qualsiasi causa, anche indipendente da loro colpa, non possano, nella sede che occupano, amministrar giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario, sono tramutati anche senza loro consenso, ad altra sede, per decreto reale sentito il parere del Consiglio superiore della magistratura.

Il parere è dato da una sezione speciale del Consiglio superiore eletta dal Consiglio stesso in adunanza plenaria e composta di membri residenti in Roma.

Il parere di detta sezione sarà anche richiesto quando il Governo per i motivi di cui al primo comma, non creda di destinare un giudice o un giudice aggiunto ad una sede alla quale possa avervi diritto per mancanza di altri concorrenti dello stesso grado o categoria ai termini dell'articolo 2 della legge 14 luglio 1907, n. 511. (V. § 779).

Art. 5. — I magistrati non possono accettare incarichi di qualsiasi specie, senza l'assenso dei capi gerarchici.

Non possono assumere le funzioni di arbitro, se non nei casi previsti da leggi o da regolamenti.

Art. 6. — I capi delle Corti non possono assumere alcun incarico fuori della loro residenza, tranne quelli cui fossero chiamati in virtù di leggi o regolamenti.

Art. 7. — I magistrati debbono osservare il segreto su quanto riguarda le loro deliberazioni ed ogni affare da essi trattato.

Art. 8. — È rigorosamente vietato ai magistrati di ricevere informazioni private relativamente per cause pendenti davanti ad essi e di ricorrere ad altri per la compilazione delle sentenze od ordinanze.

È colpa grave per il magistrato quando il suo dovere d'ufficio non lo richieda, l'ingerirsi nell'andamento degli affari giudiziari ed il prestare in essi opera retribuita od esercitarvi influenza con sollecitazioni e raccomandazioni.

Art. 9. — È del pari colpa grave per il magistrato contrarre debiti indecorosi oppure con persone interessate in affari che rientrino o possano rientrare nella sfera della sua competenza.

Art. 10. — I magistrati debbono scrupolosamente astenersi dal ricorrere a raccomandazioni per appoggiare o sollecitare interessi di carriera presso i membri del Governo o presso le persone da cui tali interessi dipendono, ed è loro vietato in ispecial modo di ricorrere per tale scopo a persone appartenenti all'ordine forense.

TITOLO III. — *Disciplina dei magistrati giudicanti.*

Art. 11. — I magistrati che mancano ai loro doveri o tengano in ufficio o fuori una condotta tale che li renda immeritevoli della fiducia e considerazione di cui devono godere o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario, sono soggetti a provvedimenti disciplinari secondo le disposizioni seguenti:

Art. 12. — I provvedimenti disciplinari sono:

1° l'ammonimento;

2° la censura;

- 3° la perdita dell'anzianità;
- 4° la perdita del diritto di promozione;
- 5° la rimozione;
- 6° la destituzione.

Art. 13. — L'ammonimento è applicabile in caso di lievi mancanze, dopo aver invitato il magistrato a discolparsi.

Esso viene applicato, per ordine del Ministro o dei capi dei Collegi investiti del diritto di sorveglianza, dal capo del Collegio al quale il magistrato appartiene, e per il personale delle Preture e degli uffici di conciliazione, dal presidente del Tribunale del circondario.

In ogni caso deve compilarsene verbale.

Il magistrato cui fu applicato l'ammonimento può chiedere che sia aperto contro di lui un procedimento disciplinare.

Art. 14. — La censura consiste in un biasimo formale registrato in apposito verbale colla indicazione della mancanza commessa.

La perdita dell'anzianità può estendersi da un mese a due anni.

La perdita del diritto alla promozione può essere revocata dalla medesima autorità che la inflisse dopo almeno cinque anni di lodevole condotta, nel qual caso però si intenderà commutata nella perdita dell'anzianità per tre anni.

Ai suddetti provvedimenti può essere aggiunto il tramutamento.

Il magistrato rimosso o destituito non può essere riammesso in servizio.

Alla destituzione può essere aggiunta con la stessa decisione, la perdita totale o parziale del diritto a conseguire la pensione.

Art. 15. — La giurisdizione disciplinare sui conciliatori, gli uditori, i giudici aggiunti, ed i giudici compete al Consiglio disciplinare costituito presso la Corte d'appello del distretto in cui il magistrato esercita il suo ufficio.

Art. 16. — Il Consiglio disciplinare, di cui nell'articolo precedente, è composto dal primo presidente o di chi ne fa le veci, del presidente di sezione più anziano, dal consigliere più anziano (o dei due consiglieri più anziani in mancanza del presidente di sezione) e dei due consiglieri eletti dall'assemblea generale ai termini del terzo comma dell'articolo 18 della legge 14 luglio 1907, n. 511.

Le funzioni di Pubblico Ministero presso il Consiglio disciplinare sono esercitate dal Procuratore generale presso la Corte d'appello ove il Consiglio è costituito.

Art. 17. — La giurisdizione disciplinare sui magistrati di grado superiore a giudice compete alla Suprema Corte disciplinare costituita secondo le disposizioni degli articoli seguenti.

La giurisdizione di detta Suprema Corte si estende anche ai magistrati di grado inferiore, quando siano imputati di colpe connesse con quelle imputate a magistrati di grado superiore.

La Suprema Corte può, inoltre, su richiesta fatta dal Pubblico Ministero per ordine del Ministro della giustizia, o su istanza del magistrato incolpato, avocare a sè o a rimettere ad altro Consiglio la istruzione o la decisione di un procedimento disciplinare di competenza di un Consiglio giudiziario, quando gravi motivi lo richiedano.

Art. 18. — La Suprema Corte disciplinare siede presso il Ministero di grazia e giustizia ed è composta di sette magistrati e di sei senatori del Regno.

I senatori sono nominati con decreto reale dietro deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della giustizia. Non possono essere nominati i membri del Senato che esercitano l'avvocatura o che facciano o abbiano fatto parte dell'ordine giudiziario.

I membri dell'ordine giudiziario nella Suprema Corte disciplinare sono il presidente della Corte di cassazione di Roma e i *sei* magistrati giudicanti superiori di grado, o, in caso di parità di grado, i più anziani che fanno parte del Consiglio superiore della magistratura.

La Suprema Corte è presieduta dal presidente della Corte di cassazione di Roma. Esso è supplito, in caso di mancanza o impedimento, dal più anziano fra i presidenti delle Corti di cassazione del Regno.

I membri della Suprema Corte durano in carica un biennio: i senatori nominati per decreto reale non possono essere rinnovati se non dopo un biennio dalla scadenza.

Art. 19. — La Suprema Corte disciplinare giudica con l'intervento di sette membri, tre senatori e quattro magistrati compreso il presidente.

Tenuto conto degli impedimenti per giustificati motivi e delle eventuali astensione e ricuse, la costituzione del Collegio giudicante vien fatta preferendo quanto ai membri senatori, coloro che da maggior tempo formano parte della Suprema Corte disciplinare, o, a parità di tempo, i più anziani di età; e quanto ai magistrati, coloro che hanno maggior grado o, a parità di grado, maggiore anzianità.

Le funzioni del Pubblico Ministero presso la Suprema Corte disciplinare sono esercitate dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione di Roma.

Art. 20. — L'azione disciplinare è promossa dal Pubblico Ministero per ordine del Ministro della giustizia.

Il presidente del Consiglio disciplinare o della Suprema Corte disciplinare, ricevuta la richiesta del Pubblico Ministero, convoca il rispettivo consenso affinché decida con sua ordinanza se il magistrato contro il quale fu promossa l'azione disciplinare debba essere sospeso dalle sue funzioni e, in tutto, o in parte, dallo stipendio, se occorra una istruzione preventiva o si possa fissare il dibattimento disciplinare.

Nel caso che un'istruzione occorra, si provvede con l'ordinanza medesima alla nomina di un istruttore scelto fra i membri del Collegio.

La ordinanza di cui sopra è presa in Camera di consiglio sulle conclusioni scritte del Pubblico Ministero.

Se l'ordinanza fu emessa da un Consiglio disciplinare e in essa si neghi la sospensione dall'ufficio richiesta dal Pubblico Ministero, questi può ricorrere per tale parte alla Suprema Corte disciplinare che decide definitivamente nelle stesse forme.

Art. 21. — La istruzione occorrente nelle procedure disciplinari è compiuta con il concorso del Pubblico Ministero seguendo le norme stabilite dal Codice di procedura penale per gli atti di istruzione, in quanto siano applicabili.

Devesi, di regola, assumere l'interrogatorio del magistrato incolpato e le discolpe da lui presentate.

Il commissario istruttore può richiedere per gli atti d'istruzione da eseguirsi fuori della sua residenza un magistrato del luogo.

I testi e i periti sono sentiti con giuramento. Si applicano ad essi le

disposizioni degli articoli 210, 214, 215, 216, 217 del Codice penale ed a chi li suborni o tenti di subornarli si applicano le disposizioni degli articoli 218, 219, 220 dello stesso Codice.

Art. 22. — Il commissario istruttore, allorchè ritenga la istruzione completa, comunica gli atti raccolti al Pubblico Ministero per le sue richieste definitive, e rimette, quindi, gli atti stessi e le richieste del Pubblico Ministero al Tribunale disciplinare.

Il Tribunale disciplinare, ricevuti gli atti e le richieste, se ritenga che dalle prove raccolte risultino escluse le colpe imputate, ed il Pubblico Ministero concluda per non farsi luogo a ulteriore procedimento, pronunzia ordinanza conforme. Altrimenti fissa il giorno del dibattimento e decide se i testi e i periti sentiti nell'istruzione o alcuno di essi debbano essere nuovamente assunti nel dibattimento stesso.

Può anche d'ufficio o su richiesta del Pubblico Ministero, ordinare un supplemento d'istruzione.

Art. 23. — L'ordinanza che fissa il dibattimento disciplinare è comunicata al Pubblico Ministero e al magistrato incolpato.

Il dibattimento sarà tenuto in Camera di consiglio.

Il magistrato incolpato potrà farsi assistere da un difensore.

Art. 24. — Nell'udienza un membro del Tribunale disciplinare, nominato dal presidente fra quelli che non hanno preso parte agli atti d'istruzione, fa la relazione della causa.

Nella discussione si osservano le norme dei dibattimenti penali in quanto siano conciliabili con la natura del procedimento e con le disposizioni della presente legge.

Possano essere assunte nuove prove, d'ufficio o a istanza delle parti, prorogando, ove occorra, la udienza.

La decisione deve essere pronunziata immediatamente dopo terminato il dibattimento, e trasmessa con i motivi nel termine di otto giorni al Procuratore generale che ne darà comunicazione al Ministro della giustizia e al magistrato interessato.

Art. 25. — I giudici disciplinari non sono legati ad alcuna regola di legge nell'apprezzare le prove a carico o a difesa del magistrato incolpato e la gravità della colpa. Essi si devono ispirare liberamente, nella loro decisione, all'intimo convincimento sorto nell'animo loro dopo lo svolgimento della procedura e delle prove, ed al dovere di tutelare rigidamente l'onore ed il prestigio dell'ordine giudiziario.

Se non siasi raggiunta una prova sufficiente delle colpe del magistrato, ma risulti che ad ogni modo egli ha perduto nell'opinione pubblica quella stima, fiducia e considerazione che la sua carica esige, il Tribunale disciplinare propone al Ministro della giustizia la sua dispensa dall'impiego.

Art. 26. — Il Tribunale disciplinare allorquando assolve l'incolpato o lo condanna a pena diversa dalla rimozione o destituzione, dichiara revocata la sospensione dall'ufficio o dallo stipendio che sia stata precedentemente disposta e ordina che gli siano restituiti gli arretrati dello stipendio.

Art. 27. — Dalle decisioni pronunciate dai Consigli disciplinari il magistrato incolpato ed il Pubblico Ministero possono appellare alla Suprema Corte disciplinare entro trenta giorni dall'avvenuta pronuncia.

Non vi è, tuttavia, diritto di appello contro le decisioni sui ricorsi di cui all'articolo 13, capoverso ultimo.

L'appello ha effetto sospensivo.

Le decisioni della Suprema Corte disciplinare non sono suscettibili di alcun ricorso o gravame.

È ammesso il rimedio della rievocazione nei casi e nelle forme da attribuirsi con regolamento.

Art. 28. — L'azione disciplinare si esercita indipendentemente da ogni azione civile o penale che proceda dal medesimo fatto, anche pendente il procedimento civile o penale e qualunque ne sia il risultato, salvo le disposizioni seguenti.

Art. 29. — Il magistrato sottoposto a procedimento penale è sospeso di diritto dalle funzioni e dallo stipendio dal giorno in cui sia stato emesso contro di lui il mandato di cattura o di comparizione.

Il Ministro della giustizia può tuttavia concedere al magistrato sospeso o alla sua famiglia un assegno alimentare non eccedente i quattro quinti dello stipendio.

In caso di assoluzione o di non luogo a procedere gli arretrati dello stipendio saranno restituiti detratta la somma percetta per assegno alimentare, salvo che, apertosi il procedimento disciplinare per il medesimo fatto, il Tribunale disciplinare disponga altrimenti.

Art. 30. — Il magistrato condannato alla pena della reclusione per qualsiasi tempo o alla pena della detenzione per un tempo superiore a sei mesi, è destituito di diritto, salvo al Tribunale disciplinare di stabilire se alla destituzione debba essere aggiunta la perdita totale o parziale della pensione.

In caso di condanna diversa il Tribunale disciplinare deve decidere se il magistrato debba essere destituito oppure rimosso o punito con altra pena disciplinare.

Se il magistrato sia stato assolto per insufficienza di indizi o sia stato dichiarato non luogo a procedere a suo carico per remissione di querela o per estinzione della azione penale, dovrà sempre essere aperto a suo carico il procedimento disciplinare.

TITOLO IV. — *Disciplina del Pubblico Ministero.*

Art. 31. — Le disposizioni degli articoli 3, 5, 6, 7, 8, secondo comma, 9, 10, del titolo II della presente legge si estendono ai funzionari del Pubblico Ministero.

Art. 32. — I provvedimenti disciplinari di cui al numeri 2 e 6 dell'articolo 12 sono applicati con decreto reale su proposta del Ministro della giustizia previo parere del Consiglio disciplinare o della Corte Suprema disciplinare a seconda che trattasi di sostituti procuratori del Re o di funzionari di grado superiore.

Il Consiglio disciplinare è costituito del primo presidente, del procuratore generale presso la Corte di appello, del più anziano dei sostituti procuratori generali presso la stessa Corte e del presidente e del procuratore del Re del Tribunale della città ove ha la sede la Corte medesima.

I membri dell'ordine giudiziario che fanno parte della Corte Suprema sono scelti a preferenza fra i membri del Consiglio superiore della magistratura appartenenti al Pubblico Ministero.

La sospensione dall'ufficio o dallo stipendio, quando non ha luogo di

diritto, è ordinata con decreto ministeriale o, quando trattasi di procuratori generali, con decreto reale su proposta del Ministro della giustizia.

Art. 33. — Le disposizioni di procedura stabilite nel titolo terzo per i giudizi contro i magistrati giudicanti saranno anche osservate, per quanto sia possibile, dinanzi il Consiglio disciplinare e la Corte Suprema disciplinare quando siano chiamati a dar parere nei casi di cui nell'articolo precedente.

Art. 34. — La dispensa dal servizio dei magistrati amovibili e dei funzionari del Pubblico Ministero è ordinata con decreto reale su proposta del Ministro della giustizia, sentito il parere di una Commissione, secondo le norme che saranno dettate nel regolamento.

Art. 35. — I procuratori generali presso le Corti di appello possono essere collocati a disposizione del Ministro della giustizia, quando ciò sia richiesto da bisogni del servizio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e per un termine non eccedente i sei mesi.

Quando nel termine per cui furono collocati a disposizione non sono stati richiamati alle loro funzioni, essi sono collocati in aspettativa per motivi di servizio per un termine non eccedente due anni.

Se non vengono richiamati alle loro funzioni neppure nel termine della aspettativa, essi sono dispensati dal servizio ed ammessi a far valere il loro diritto a pensione a norma di legge.

Art. 36. — Durante la disposizione e l'aspettativa per motivi di servizio, i procuratori generali sono collocati fuori ruolo, ed è loro concesso sul fondo disponibile in bilancio per vacanze di posti un assegno che è uguale allo stipendio durante la disposizione, e non maggiore di due terzi, nè minore della metà durante l'aspettativa.

Al termine della disposizione o dell'aspettativa hanno diritto di ricuperare il posto che avevano nella graduatoria dell'anzianità.

Il tempo passato a disposizione o in aspettativa per motivi di servizio è valutato per intero agli effetti della pensione di riposo.

I procuratori generali posti a disposizione o in aspettativa per motivi di servizio non possono eccedere fra tutti, nello stesso tempo, il numero di quattro.

Disposizioni transitorie.

Art. 37. — La disposizione dell'articolo 3 non è applicabile ai magistrati i quali si trovano nelle condizioni previste in detto articolo, all'epoca della pubblicazione della presente legge finchè conservino lo stesso grado e la stessa residenza, salva l'applicazione dell'articolo 4 quando risulti che le condizioni medesime rendono effettivamente incompatibile il magistrato nella sede che occupa.

Art. 38. — Entro l'anno dalla pubblicazione della presente legge potranno essere dispensati dall'impiego per decreto reale, previo parere della Corte Suprema disciplinare, quei magistrati dei quali consti che abbiano perduta nell'opinione pubblica la fiducia, stima o considerazione che la loro carica esige, quand'anche siano stati sottoposti prima della presente legge a procedimento disciplinare e siano stati assolti od abbiano espiata la pena ⁽¹⁾.

(1) Al § 773 richiamiamo, in nota, i principali Decreti regi relativi all'esecuzione della presente legge.

Art. 70.

I magistrati, tribunali e giudici attualmente esistenti, sono conservati. Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge.

SOMMARIO:

* L'ordinamento giudiziario.

* § 776. Analisi della formula e del contenuto dell'articolo 70, quale lo volle redatto il costituente piemontese. — * § 777. Organizzazione giudiziaria del Regno Sardo all'epoca della proclamazione dello Statuto. — * 778. I Tribunali del contenzioso amministrativo. — La legge del 20 marzo 1865, n. 2248 ed ancora la legge 31 marzo 1877, n. 3761. — * § 779. Organizzazione vigente e carriera giudiziaria in base ai decreti legislativi del 6 dicembre 1865 e del 1° dicembre 1889, ed alle leggi 14 luglio 1907, n. 511, e 28 giugno 1908, n. 312. — * § 780. Costituzione ed attribuzioni del Pubblico Ministero.

* Il giuri.

* § 781. Origini storiche e sviluppo del giuri in Inghilterra ed altri Stati. — Il giuri e il costituente piemontese. — * § 782. Condizioni per essere giurato. — * § 783. Se e come il giuri possa rispondere alle condizioni giuridiche e politiche di un reggimento libero. — Argomentazioni in favore. — * § 784. Argomenti in contrario. — * § 785. Conclusioni nostre in merito al giuri.

* L'ordinamento giudiziario.

* § 776. — Nessuna menzione di quest'articolo si rinviene nei verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8); ma esso evidentemente deriva dell'articolo 59 della Carta francese del 1814, divenuto poscia l'articolo 50 della Costituzione del 1830 e concepito nei termini che seguono:

Les Cours et Tribunaux ordinaires actuellement existants, sont maintenus. Il n'y sera rien changé qu'en vertu d'une loi.

Una preliminare osservazione potrebbe farsi a carico del costituente piemontese, per aver esso adoperato nell'articolo 70 le due espressioni « magistrati » e « giudici » che a prima vista sembrano sinonimi. L'assunto però si chiarisce infondato, quando si osservi che nel testo francese del nostro Statuto (§ 10) parlasi invece di « cours » e di « juges » facendo così emergere, che l'espressione « magistrati » in quest'articolo è presa a designare certi corpi giudiziarii e non i membri di essi, dappoichè, infatti, a quel tempo in Piemonte si chiamavano Magistrato di Cassazione e Magistrato d'Appello, ciò che oggi noi chiamiamo Corti di giustizia.

Sostanzialmente, l'articolo contiene due distinte disposizioni.

La prima, d'indole transitoria, fu intesa a mantenere in vita e nel loro pieno valore giuridico tutte le magistrature esistenti al 4 marzo 1848; chè, per fermo, la concessione dello Statuto non avrebbe potuto importare un arresto improvviso dell'amministrazione della giustizia. Si può obiettare che non era indispensabile fare di ciò una dichiarazione esplicita; essendo naturale che tutte le precedenti leggi e istituzioni non incompatibili con lo Statuto continuavano a sussistere anche dopo la promulgazione di quest'ultimo, insino a che non fossero stati modificati nei nuovi modi costituzionali. D'altra parte l'articolo 81 dello Statuto stesso, abrogando le leggi contrarie al nuovo regime libero e mantenendo perciò in vigore tutte quelle che col detto regime non fossero incompatibili, già sarebbe bastato a conservare le magistrature esistenti, senza bisogno di farne dichiarazione esplicita. Ma è da tener presente che la Carta francese del 1814 e poi la Costituzione francese del 1830, venivano alla luce dopo essere stato violentemente rovesciato il precedente regime; per la qual cosa parve ad entrambe opportunissimo d'attestare con la più grande solennità il proprio rispetto alle Corti e ai Tribunali ch'esse ereditavano, per non turbare od offendere il sentimento di rispetto e d'ossequio, dovuto da qualsivoglia Governo alle tutelatrici istituzioni giudiziarie. Ciò per fermo

non si appalesava del pari necessario nel Piemonte, dove era lo stesso regime anteriore che trasformavasi per propria iniziativa in regime libero; tuttavolta la disposizione imitata dalla Francia non mancò d'un certo valore morale, come un omaggio di più reso alla continuità dell'ordine giuridico. Inoltre, per la sua stessa colleganza con la seconda parte dello stesso articolo, questa disposizione significò che il Re di Sardegna, mentre coll'articolo 83 dello Statuto riserbavasi la potestà di fare da solo varie leggi importantissime, si spogliava senza riserva, e fin da quel primo istante, della potestà di arrecare qualsiasi mutazione nell'ordinamento della giustizia. Le Corti, i Tribunali i giudici istituiti dalla monarchia assoluta, ricevevano sicurtà di non essere tocchi se non dal futuro Parlamento.

La seconda parte di quest'articolo poi determina che le variazioni nell'ordinamento giudiziario non sono di competenza dell'Esecutivo, non possono farsi per decreti o regolamenti regii, ma sono di esclusiva competenza del Parlamento, debbono farsi esclusivamente in forza di una legge. Il che si aggiunge a mostrare quale sia il vero senso da darsi alla dichiarazione dell'articolo 68, che la giustizia « emana » dal Re, e come sia inesatto il negare al Giudiziario la qualità di potere dello Stato, secondo accennammo già (§§ 743, 744). È anzi da raffrontare a questo proposito la dizione delle due Costituzioni francesi, testè riferite, e quella dello Statuto nostro. Là si parla solo di « Corti e Tribunali », qui si parla anche di « giudici »: laonde nello Statuto nostro è di gran lunga più perspicuo il pensiero che non solamente il numero, i gradi, le circoscrizioni, le residenze e le competenze delle magistrature, ma anche tutto ciò che attiene alla posizione personale dei magistrati, sfugge alle determinazioni dell'Esecutivo per essere materia riserbata gelosamente alle norme e alle forme della legge. Disposizione pregevolissima, quale garanzia di stabilità e di regolarità nell'ordinamento giudiziario: e tanto più considerevole ed imperativa, in quanto non suona solo come un'attribuzione di competenza al Parlamento (chè l'emanazione delle norme è competenza natu-

rale di quest'ultimo): ma suona piuttosto come severo divieto all'Esecutivo d'ingerirsi per alcuna ragione in queste delicate materie. Perciocchè, sotto il pretesto di particolari bisogni o urgenze dello Stato l'Esecutivo potrebbe facilmente lasciarsi prendere alla tentazione di modificare la compagine giudiziaria, allo scopo di predisporvi una magistratura compiacente ai suoi fini faziosi o tirannici. Laonde i decreti di stato d'assedio furono offesa e violazione evidente anche a quest'altro articolo statutario, avendo derogato per volontà dell'Esecutivo, alle leggi organiche dell'amministrazione della giustizia (§ 113). Non lo furono d'altra parte i decreti legislativi del 1859 e del 1865 dei quali parlammo sotto il precedente articolo e ripareremo nei prossimi paragrafi, dappoichè essi vennero emanati per delegazione espressa ed esplicita del Parlamento (§§ 772, 773).

* § 777. — Premettiamo che, a guarentigia della buona amministrazione della giustizia ed a tutela dei diritti del singolo cittadino, le magistrature sono organizzate in numero vario a seconda del territorio e delle materie, e con varie istanze procedurali; le quali ultime si fondano nel concetto che la sentenza del competente giudice, per le imperfezioni della umana natura, può talvolta non risultare conforme al vero contenuto del diritto obiettivo, onde è necessario consentire a chi se ne reputi leso, di appellarsi ad una magistratura più elevata ed infine di ricorrere anche ad una magistratura suprema di cassazione, per la opportuna riforma della sentenza pronunciata dai primi giudici.

Ciò premesso, ecco in qual modo si trovava organizzata la giustizia civile e penale nel Regno Sardo al giorno della promulgazione dello Statuto. In primo grado si avevano i *Giudici di Mandamento* per le materie di minima importanza e i *Tribunali di Prefettura*, cioè i Tribunali residenti in ogni circoscrizione di prefettura, per le materie più gravi. Si avevano poscia cinque Corti d'Appello, che dall'epoca di Emanuele Filiberto sino al 4 maggio 1848

portarono il nome di « Senati » e da quel giorno assunsero l'appellativo di *Magistrati d'Appello* (§ 81). In cima alla scala giudiziaria e con l'ufficio di mantenere l'unità del diritto, era infine il *Magistrato di Cassazione*, istituito con l'Editto 30 ottobre 1847. Per la giustizia militare esistevano poi Tribunali appositi; ed eravi anche un apposito fòro ecclesiastico, abolito nel 1850 (§ 36).

A quest'ordinamento una sola mutazione fu apportata come conseguenza della proclamata libertà politica, ossia l'istituzione del giurì nei Magistrati d'Appello per conoscere dei reati di stampa, in forza dell'Editto sulla stampa del 26 marzo 1848 (§ 304).

Ma undici anni dopo, e quando già il Piemonte erasi unito alla Lombardia e avviavasi all'unione con le altre provincie italice, intervenne il decreto legislativo del 13 novembre 1859, n. 3781, che riordinò l'amministrazione della giustizia. Rimasero i Giudici di mandamento, ma nelle città maggiori ebbero accanto appositi Giudici di polizia. Rimasero i Tribunali, ma si chiamarono « di circondario ». Le Corti di Appello divennero sei. La Corte di Cassazione ebbe sua sede in Milano. Ed estendendosi il giudizio per giurati dai soli reati di stampa a tutti i maggiori processi, in ogni distretto di Corte d'Appello si istituiva una *Corte d'Assise*.

* § 778. — Non era però riconosciuto in quel tempo, come del resto non è pienamente ancor oggi presso di noi riconosciuto il principio della unità della giustizia, (§ 764), secondo il quale tutto ciò che è funzione giudiziaria, ossia dichiarazione del diritto in via di controllo sulle azioni singole, si appartiene ad un organismo unico; il quale costituisce un tutto in sè, quantunque ripartito in più corpi a seconda delle materie e del territorio. Quindi esistevano molti collegi giudicanti, che non erano parte del Giudiziario; e fra tutti importantissimi i Tribunali del *Contenzioso amministrativo*.

Era questa una schietta istituzione della Francia; dove la divisione dei poteri, intesa meccanicamente sulle tracce di Montesquieu, guidava al fallace concetto che il Potere

Giudiziario non dovesse immischiarsi delle controversie giuridiche in cui fosse parte interessata il Potere Esecutivo, cioè la pubblica amministrazione. E però, conservandosi in regime costituzionale un ordinamento degno solo dell'*ancien régime* (quando la giustizia « emanava » realmente dal Re, ossia dall'Esecutivo), siffatte controversie costituivano un campo divietato ai giudizî ordinarî e riserbato alla cognizione di giudici speciali. Nè speciali soltanto per la materia, bensì per la loro intima connessione con l'amministrazione pubblica, essendo composti di giudici tratti dal seno dell'Esecutivo e non indipendenti da quest'ultimo, e rivestiti ad un tempo di funzioni amministrative e di funzioni giudiziarie, in guisa da essere ispirati a sensi di gelosa parzialità pei veri o presunti interessi della cosa pubblica. Il Governo, insomma, contro il più elementare criterio che deve presiedere ai giudizi, si avvisava d'essere a un tempo giudice e parte; dopo avere operato esorbitando dai limiti di legge a danno del privato, avocava a sè stesso, con forme quasi giudiziarie, ma senza le sostanziali garanzie giudiziarie, la potestà di giudicare sull'applicazione ch'esso medesimo avea fatto delle leggi. Cosicchè in tanto piegavasi a sopportare un giudice, in quanto il giudice era costituito in guisa da assicurarlo di averne facilmente ragione.

Quest'istituto non era ignoto all'Inghilterra; senonchè l'Inghilterra lo ebbe al tempo dei Tudor e degli Stuardi, quando la libertà lottava per affermarsi contro i supremi sforzi del potere personale dei principi, e il regime costituzionale era in culla. Successivamente pel corroborarsi del regime costituzionale, questo privilegio di fòro per l'amministrazione pubblica sparì affatto presso i popoli anglosassoni; ai quali, per testimonianza del Tocqueville, è oggi estremamente difficile di farlo nonchè approvare, comprendere. E a somiglianza dell'Inghilterra lo repudiò il Belgio e ne rese impossibile il ritorno, quando nella sua Costituzione del 1831 scrisse all'articolo 107:

Les Cours et Tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

Ma esso fioriva in Francia; e così rigoglioso, che la Carta del 1814 e la Costituzione del 1830 non stimarono nemmeno di doverne far cenno, tanto pareva naturale che si mantenesse. Quindi anche in Piemonte, ove già il Contenzioso amministrativo esisteva, ed anzi era stato riordinato non più tardi dell'ottobre 1847, lo Statuto non ne fe' cenno se non per conservarlo con la generica affermazione che si legge in principio di quest'articolo 70. Continuò per conseguenza il sistema della duplicità della giustizia. Se facevasi controversia di diritti fra privato e privato, era competente a conoscerne il giudice ordinario; se degli stessi diritti si faceva quistione fra privati ed amministrazione pubblica, erano competenti i Tribunali di quest'ultima. I quali si distinguevano in ordinarii e speciali. Ordinarii, in primo grado i Consigli d'Intendenza, detti più tardi Consigli di Governo e da ultimo Consigli di Prefettura; in secondo ed ultimo grado, la Camera dei conti per le materie finanziarie ed il Consiglio di Stato per tutte le altre. Speciali poi erano molti e diversi a seconda delle materie, nè qui giova farne l'elenco. A complemento poi del criticabile istituto, la risoluzione dei conflitti di attribuzione che potevano sorgere fra i Tribunali del Contenzioso amministrativo e quelli del Contenzioso ordinario, era riserbata al Governo, provvedendosi di caso in caso con decreto regio, su proposta del Ministro dell'interno, previo parere del Consiglio di Stato. Cosicchè, dopo essersi ristretto il Giudiziario contrariamente all'essenza sua di tutore d'ogni diritto contro chiunque violi la legge, l'Esecutivo era anche eretto a giudice della competenza dello stesso Potere Giudiziario!

Occorsero molti anni prima che nel nostro paese divenisse chiara ai legislatori l'enormità di questo sistema incompatibile affatto con gli ordini liberi; ma finalmente il Contenzioso amministrativo venne abolito, e i Consigli di Prefettura in primo grado, il Consiglio di Stato in secondo grado, cessarono di essere normalmente giudici degli altrui *diritti*, allorquando era interessata nella controversia l'amministrazione pubblica.

Ecco, infatti, i primi articoli dell'apposita legge, che è quella 20 marzo 1865, n. 2248, all. 2:

Art. 1. — I Tribunali *speciali* attualmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, tanto in materia *civile* quanto in materia *penale*, sono aboliti; e le controversie ad essi attribuite dalle diverse leggi in vigore, saranno d'ora in poi devolute alla *giurisdizione ordinaria*, od all'*autorità amministrativa*, secondo le norme dichiarate dalla presente legge.

Art. 2. — Sono devolute alla *giurisdizione ordinaria* tutte le cause per *contravvenzioni* e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un *diritto civile o politico*, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorchè siano emanati provvedimenti del Potere Esecutivo o dell'*autorità amministrativa*.

Art. 3. — Gli affari non compresi nell'articolo precedente saranno attribuiti alle *autorità amministrative*, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei Consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti.

Contro tali decreti che saranno scritti in calce del parere egualmente motivato, è ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative.

Art. 4. — Quando la contestazione cade sopra un *diritto* che si pretende leso da un atto dell'*autorità amministrativa*, i Tribunali si limiteranno a conoscere degli *effetti* dell'atto stesso *in relazione all'oggetto dedotto in giudizio*.

L'atto amministrativo non potrà essere rivocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità *amministrative*, le quali *si conformeranno* al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda *il caso deciso*.

Art. 5. — In questo come in ogni altro caso, le autorità giudiziarie applicheranno gli *atti amministrativi* ed i *regolamenti generali e locali*, *in quanto sieno conformi alle leggi*.

Art. 12. — Con la presente legge non viene fatta innovazione nè alla giurisdizione della *Corte dei conti* e del *Consiglio di Stato* in materia di contabilità e di pensioni, nè alle attribuzioni contenziose di *altri corpi o collegi* derivanti da leggi speciali, e diverse da quelle fin qui esercitate dai giudici ordinarii del contenzioso amministrativo.

La legge medesima regolò altrimenti anche la materia dei conflitti fra i Tribunali ordinarii e le autorità amministrative e le giurisdizioni particolari, le quali ancora rimasero in buon numero dopo l'abolizione dei Tribunali del Contenzioso amministrativo. Essa tolse la risoluzione di tali conflitti al decreto regio, cioè all'amministrazione attiva, e la confidò al Consiglio di Stato, il quale doveva deciderne non più con pareri, ma in via giurisdizionale, con vere e proprie decisioni. Neanche questo sistema però potea

riscuotere incondizionato plauso, come quello che negava ancora, benchè meno crudamente, l'autonomia del Potere Giudiziario; si giunse pertanto, non senza molti sforzi, alla legge 31 marzo 1877, n. 3761, che attribuì la risoluzione dei conflitti alle sezioni della Cassazione, istituite in Roma, (§§ 374, 764) e in tal guisa, liberato affatto il Giudiziario dalla sua dipendenza verso l'Esecutivo, esso trovò finalmente costituito, come la sua essenza richiede, a giudice definitivo della sua stessa competenza.

* § 779. — Presentemente, a termini del decreto legislativo del 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'ordinamento del Potere Giudiziario e delle leggi che lo hanno in seguito emendato, la giustizia nel nostro paese è amministrata dai conciliatori, dai pretori, dai Tribunali, dalle Corti d'Appello, dalle Corti d'Assise e finalmente dalla Corte di Cassazione. La giurisdizione pei reati militari e marittimi è regolata dalle leggi speciali.

In ogni Comune si ha un *Conciliatore*, ma in quelli divisi in più mandamenti vi è un conciliatore per ogni mandamento: e accanto a ciascuno è generalmente un vice-Conciliatore. I conciliatori e vice-conciliatori sono nominati, sospesi, dispensati o revocati con decreto del Primo Presidente della Corte d'Appello del distretto, su proposta del Procuratore Generale. Durano in ufficio tre anni, ma possono venir sempre riconfermati (legge 16 giugno 1892, n. 261). Il conciliatore non ha competenza penale, ma solamente civile, e sino al valore di lire 100. Ha inoltre l'attribuzione di comporre le controversie di qualunque specie e valore quando ne sia richiesto dalle parti, salvo poche eccezioni determinate dalle leggi. Infine è chiamato a supplire in casi urgenti il pretore per dare provvedimenti temporanei, per convocare e presiedere Consigli di famiglia e di tutela, per ricevere atti di notorietà: ed ha altri compiti della stessa modesta importanza in virtù di leggi speciali. Il numero dei conciliatori in Italia è di poco superiore a quello dei Comuni, e si può calcolare a circa 9000, con circa 6000 vice-conciliatori.

In ogni mandamento havvi un *Pretore*, e nelle città con popolazione di almeno 40,000 abitanti, sono istituite « preture urbane » esclusivamente pei giudizi penali. I pretori sono coadiuvati da vice-pretori. Essi sono giudici in materia civile, commerciale e penale; sono inoltre ufficiali di polizia giudiziaria, ed esercitano la giurisdizione volontaria e le altre attribuzioni loro deferite dalle leggi. La loro competenza nel Contenzioso civile è di appello o è di primo grado: in appello giudicano delle sentenze dei conciliatori; in primo grado conoscono di tutte le azioni civili e commerciali di valore fra le 100 e le 1500 lire, salve alcune eccezioni. In materia penale essi giudicano di tutte le contravvenzioni previste nel Codice penale — di quelle previste in leggi speciali, semprechè importino una pena restrittiva della libertà personale non superiore al massimo di due anni od una pena pecuniaria non superiore al massimo di lire 2000 — dei delitti punibili con la reclusione o detenzione non superiore al massimo di tre mesi, o col confino non superiore al massimo di un anno, o con la multa non superiore a lire 1000.

Come ufficiali di polizia giudiziaria compiono gli atti di istruttoria penale che la legge attribuisce alla loro competenza, e quelli che vengono delegati loro dalle autorità superiori. Finalmente le loro funzioni di giurisdizione volontaria sono determinate dai codici; e molte leggi conferiscono ad essi altresì svariati compiti di carattere amministrativo.

Il numero delle preture è presentemente di 1549.

I Tribunali, che dapprima si chiamavano « civili e correzionali » e dopo il regio decreto 1° dicembre 1889 si chiamano « civili e penali », sono in numero di 162, corrispondendo generalmente la loro circoscrizione a quella dei circondarii. In essi la giustizia non vedesi più amministrata dal magistrato singolo, come nei due gradi inferiori, ma da un Collegio: il quale è composto di un Presidente e di due giudici. Aboliti con la legge 20 gennaio 1888, n. 5174, i Tribunali di commercio, anche la giurisdizione commerciale trovasi devoluta ai Tribunali civili e penali; e questi ora

hanno le seguenti attribuzioni. In materia civile e commerciale, giudicano in prima istanza di tutte le cause che non sono di competenza dei pretori e dei conciliatori; in seconda istanza su tutti gli appelli che le leggi consentono dalle sentenze dei pretori. In materia penale, giudicano in prima istanza di tutti i reati la cui cognizione non appartiene ai pretori nè alle Corti di assise; in seconda istanza, sugli appelli dalle sentenze dei pretori.

La giurisdizione in seconda istanza sui Tribunali civili e penali, è esercitata dalle *Corti di appello*. Esse sono in numero di venti, divise in ventiquattro sedi: in ciascuna sede funzionano almeno due sezioni, l'una per gli oggetti civili e l'altra pei penali, giudicando, nei primi, col numero di cinque votanti, nell'altro col numero di quattro affinché la parità vada sempre a beneficio dell'imputato. Vi è presso ognuna anche una Sezione d'accusa, giudicante con tre membri.

La *Corte d'assise* già prima composta d'un consigliere d'appello, del Presidente del Tribunale che la presiedeva e di due giudici del Tribunale, è ora — in forza della legge 14 luglio 1907, num. 511, articolo 10, che riferiremo più avanti — composta del solo Presidente e del Giurì. Ogni distretto di Corte d'appello comprende uno o più circoli di Corte d'assise, ma con decreto reale può essere ordinata la formazione di due o più Assise in un medesimo Circolo, anche in comune diverso dal capoluogo di quest'ultimo. Le convocazioni ordinarie sono bimestrali, ma possono esservi anche convocazioni straordinarie, ordinate dal Primo Presidente della Corte d'appello. La competenza della Corte d'assise comprende: i delitti contro la sicurezza dello Stato e quelli di istigazione o provocazione a commetterli, ancorchè avvenuti col mezzo della stampa e salvo l'avocazione all'Alta Corte di Giustizia (§ 363) — dei reati elettorali più gravi, sia nel campo delle elezioni politiche (§ 414) che in quello delle elezioni amministrative — dei delitti contro le libertà politiche, previsti dall'articolo 139 del Codice penale — dei delitti previsti negli articoli 14-16 e 18-24

dell'Editto sulla stampa — degli abusi dei ministri dei culti a senso degli articoli 182-183 del Codice penale — finalmente di ogni altro delitto per il quale la legge stabilisce una pena restrittiva della libertà personale non inferiore al minimo di cinque anni, o superiore al massimo di dieci anni, e dei casi più gravi di bancarotta fraudolenta. Ma nei giudizi in contumacia dell'imputato la Corte d'assise funziona senza l'intervento del Giurì, qualunque sia il titolo dell'imputazione — salvo a rifare il processo con l'intervento del Giurì, ove il condannato si presenti o cada in potere della giustizia. La competenza della Corte d'assise è poi sempre esclusiva, cioè le sue sentenze non sono suscettibili d'appello, ma solo di ricorso in Cassazione.

Ragioni politiche hanno fatto anche conservare in Italia cinque Corti di Cassazione, a Torino, Firenze, Roma, Napoli e Palermo. Tuttavia le Cassazioni regionali hanno semplicemente attribuzioni civili, mentre quella di Roma ha giurisdizione, oltrechè civile come le altre, esclusiva sulle seguenti materie: sul regolamento della competenza e la risoluzione dai conflitti fra Autorità giudiziarie dipendenti da diversi Corti di cassazione, fra Tribunali ordinari e Tribunali speciali, fra l'Autorità amministrativa e quella giudiziaria — sui ricorsi di nullità per incompetenza od eccesso di potere dalle sentenze di qualsiasi giurisdizione speciale ed in forza della più volte citata legge 31 marzo 1877, n. 3771 (§§ 374, 664, 778) — su tutti i ricorsi in materia penale — su tutti i ricorsi in materia d'elezioni politiche o amministrative — su tutti i ricorsi contro le sentenze fra privati e pubblica amministrazione per violazione o falsa applicazione delle leggi sulle imposte e tasse dello Stato e sulla soppressione degli Enti religiosi e conversione e liquidazione dell'asse ecclesiastico, e sulle contravvenzioni alle leggi medesime — sull'azione civile promossa contro Collegi e funzionari giudiziari a termini degli articoli 783-786 del Codice di procedura civile. Le sezioni civili delle Corti supreme regionali, e le sezioni singole (civili e penali) della Corte Suprema di Roma, giudicano con l'in-

tervento di 7 membri, le sezioni unite della Cassazione Romana giudicano con l'intervento di almeno 15 membri ⁽¹⁾.

In conseguenza di tale ordinamento e di quanto dispone la nuova legge del 14 luglio 1907, n. 511, abbiamo ora così distinti i funzionari della magistratura giudicante coi relativi stipendi, e coll'indicazione della maggior spesa sul bilancio degli anni antecedenti.

Funzionari	Numero per grado	Categorie	Numero per categorie	Stipendio individuale per categorie	Somma degli stipendi per categorie	Somma degli stipendi per gradi
Giudici aggiunti	1,000	2	350	2,000	700,000	2,650,000
		1	650	3,000	1,950,000	
Giudici e sostituti procuratori del Re	1,960	2	1,000	4,000	4,000,000	8,800,000
		1	960	5,000	4,800,000	
Consiglieri di Corte d'appello, presidenti di tribunale, procuratori del Re e sostituti procuratori generali di Corte d'appello	880	3	310	6,000	1,860,000	6,110,000
		2	310	7,000	2,170,000	
		1	260	8,000	2,080,000	
Presidenti di sezione di Corte d'appello, consiglieri di Corte di cassazione e sostituti procuratori generale di Corte di cassazione	142	Unica	—	10,000	1,420,000	1,420,000
Primi, presidenti procuratori generali di Corte d'appello, presidenti di sezione e avvocato generale di Corte di cassazione	44	Unica	Unica	12,000	528,000	528,000
Primi presidenti e procuratori generali di Corte di cassazione	10	Unica	Unica	15,000	150,000	150,000
La spesa attuale è di . . . L.					19,658,000	16,935,000
Aumento . . . L.					2,723,000	

(1) Richiamiamo a questo punto la legge 2 luglio 1905, n. 296, recante modificazione all'articolo 8 della legge 6 dicembre 1888, n. 5825, così concepita nel suo articolo unico: « Per le decisioni a sezioni unite presso la

Abbiamo ora, dunque, quasi quattromila giudici; numero veramente enorme, se si pensa alle difficoltà di reclutare il personale adatto, alla necessità di retribuirlo come conviene, alla necessità di eliminare più che sia possibile i pericoli dei frequenti traslochi di sede e delle promozioni ai gradi superiori. L'Inghilterra propriamente detta, con una popolazione superiore a quella del Regno d'Italia e con un movimento d'affari di gran lunga più notevole, ha un numero di magistrati infinitamente inferiore. Il che si spiega, come già dicemmo (§ 768), principalmente con l'aver istituito il giudice unico nelle Corti di Contea corrispondenti ai nostri Tribunali civili e penali, cui, presto o tardi, una simile riforma sarà, crediamo, anche da noi applicata.

Del che potrebbe essere un indizio — come è certo che costituisce un esperimento — la riforma apportata dalla più volte menzionata legge del 14 luglio 1907 a proposito dell'abolizione dei due giudici *a latere* nelle Corti d'assise.

Questa legge che si può dire il portato di lunghi tentativi e di precedenti studi (§§ 773 a 775), già progettata con criteri più vasti dall'ex ministro Gallo, fu poi ridotta dal suo successore (l'on. Orlando) a più modeste proporzioni, stralciando dal primitivo progetto quello che era più urgente e nello stesso tempo meno grave. Così che questa legge costituisce come il prodromo di un largo e, se si vuole, radicale rinnovamento delle istituzioni giudiziarie, ma fatto con ponderazione e quasi *provando e riprovando*, secondo il motto dell'antica scuola.

La principale riforma della legge consiste nell'unificazione del grado di pretore con quello di giudice di Tribunale. Con che si soddisfa ad un antico voto di precedenti progetti, si semplifica la carriera, e si rende più facile l'assegnazione delle funzioni secondo le varie attitudini ed inclinazioni individuali, si rialza il prestigio di una magistratura popolare così specialmente importante quale è la Pretura.

Corte medesima (la Cassazione di Roma), quando si tratti di causa penale si uniscono le due sezioni penali, e quando si tratti di cause civili si uniscono alla sezione civile i consiglieri addetti alla sezione penale ».

Per detti motivi l'innovazione ha avuto nelle Camere e nel paese lodi incondizionate.

Altra innovazione degna di nota è poi la soppressione dei giudici assessori in Corti d'assise. Al qual proposito le opinioni furono e sono tuttora divise, nè mancarono di farsi sentire contrarie nei due rami del Parlamento ⁽¹⁾.

Prevalse però l'idea che l'istituzione degli assessori, almeno com'è oggi, funziona male, e la si può considerare come un inutile ingombro, o per essere chiamati troppo raramente a compiere l'opera loro, o per essere sempre e troppo ossequenti all'autorità del presidente.

La questione è molto più grave di quel che possa sembrare a prima vista; e per conto nostro diciamo che la riforma non ha affatto i nostri suffragi. Se la Corte d'assise, così com'era non funzionava sempre bene (e quale istituzione è perfetta?) non era questa una buona ragione per lasciare solo il Presidente, contro cui si scatenano le parti quando le cose non volgono secondo le loro viste. Così di fatti è avvenuto, dopo la riforma, negli ultimi processi di Assise, e speriamo che il triste andazzo dei difensori e delle parti cessi presto per la serietà di tutti e per la retta amministrazione della giustizia. Comunque, l'innovazione può essere, se non altro, una prova.

Ciò premesso, e non richiedendo le altre disposizioni della legge schiarimenti, riportiamo senz'altro le modificazioni recenti e nella loro integrità, datane l'importanza costituzionale, come dicea il Ministro proponente.

TITOLO I. — *Disposizioni organiche.*

1. I gradi, gli stipendî, le relative categorie e il numero dei magistrati sono determinati dalla tabella A ⁽²⁾, annessa alla presente legge.

Con decreto reale verrà pubblicata la tabella del numero dei funzionari, che, con l'attuazione della presente legge, dovranno esser addetti alle Corti ai Tribunali, agli uffici del Pubblico Ministero e alle Preture del Regno.

⁽¹⁾ Atti parlamentari - Camera dei deputati. Leg. XXII. 1^a Sessione. Discussioni. Tornata del 15 giugno 1907.

Atti parlamentari - Senato del Regno. Tornata del 5 luglio detto.

⁽²⁾ È la tabella vista più sopra.

2. I giudici aggiunti e i giudici possono esser destinati così a far parte dei Tribunali, come a esercitare le funzioni di pretore, salvo il disposto dell'articolo 16.

Nella destinazione delle sedi dee preferirsi il magistrato che appartiene al grado superiore, e, fra più magistrati appartenenti allo stesso grado, quello che appartiene alla categoria superiore, salvo il disposto dell'articolo 29.

I giudici di prima categoria non possono esser destinati a esercitare le funzioni di pretore in sedi diverse da quelle dei Tribunali se non col loro consenso.

3. La tabella di distribuzione dei funzionari, di cui al capoverso dell'articolo 1, sarà formata in modo che restino disponibili per il servizio delle Preture non meno di 1500 tra giudici aggiunti e giudici: e tale disponibilità di personale non potrà esser in alcuna guisa diminuita per via di applicazioni, anche temporanee, o incarichi di qualsivoglia genere o per altre ragioni.

Nelle città in cui sono più Preture urbane, queste potranno essere ridotte a una sola.

In caso di mancanza o d'impedimento del pretore, può esser chiamato a compierne le funzioni, temporaneamente con decreto del primo presidente della Corte d'appello, il pretore d'un mandamento contermine o un giudice aggiunto d'uno dei Tribunali del distretto.

Eccezionalmente, e per un numero complessivo non superiore a settantacinque, possono anche esser chiamati a compiere le funzioni del pretore mancante o impedito, gli uditori giudiziari, scelti tra coloro i quali abbiano già ottenuto l'abilitazione alle funzioni giudiziarie, secondo l'articolo 15.

4. Il Governo del Re, sentito il parere del Consiglio Superiore della magistratura, istituito con la presente legge, è autorizzato a pubblicare una tabella delle sedi di Pretura ritenute come più disagiate per un numero non superiore a centocinquanta.

La tabella potrà essere riveduta ogni cinque anni.

Saranno criteri per tale classifica le difficoltà delle comunicazioni e le condizioni climatiche e igieniche.

I giudici e giudici aggiunti destinati a tali sedi, guadagneranno trenta posti nella rispettiva graduatoria di anzianità per ogni anno di residenza effettiva, non oltre però i settantacinque posti, qualunque sia stato il tempo della loro residenza anche se in sedi diverse e in periodi diversi.

Saranno esclusi da tale beneficio coloro i quali, prima della loro ammissione nella magistratura, avessero la loro residenza nel medesimo circondario in cui trovasi la Pretura alla quale fossero destinati.

5. Il Governo del Re è autorizzato, nei limiti e con le norme seguenti, a istituire nel territorio delle circoscrizioni mandamentali una o più sezioni di Pretura tenuto conto:

1° del numero degli affari della Pretura nell'ultimo quinquennio;

2° della popolazione, del suo aumento e delle sue condizioni economiche e morali;

3° dell'estensione territoriale, posizione topografica, distanze, viabilità e degli ordinari rapporti commerciali e d'interessi;

4° delle condizioni climatologiche, della comparativa importanza dei

vari centri di popolazione e della precedente esistenza di una sede di Pretura.

6. L'istituzione delle sezioni è fatta con decreto reale, su domanda del Comune o dei Comuni interessati, sentito l'avviso dei capi della Corte di appello, e previo il parere del Consiglio Superiore della magistratura.

7. Nella sede della sezione la giustizia è amministrata in udienze periodiche dal pretore del mandamento o da chi ne fa le veci, Ma ove il numero degli affari sia tale da richiedere la continua presenza del magistrato, può con decreto ministeriale esser incaricato di reggere la sezione un giudice aggiunto o un uditore giudiziario ai sensi e nei limiti del 3° e 4° comma dell'articolo 4.

In tal caso, all'incaricato è dovuta l'indennità d'alloggio eguale a quella corrisposta al pretore.

8. I magistrati e i funzionari di cancelleria hanno diritto per trasferta, nei casi indicati dai precedenti articoli 3 e 7, alle indennità stabilite nella parte terza, titolo terzo, della tariffa approvata con decreto reale 27 dicembre 1865, n. 2700.

9. Nel decreto reale, che designa i giudici i quali debbon comporre le sezioni nei Tribunali, ai termini dell'articolo 44 dell'ordinamento giudiziario 6 dicembre 1865, n. 2626, son designati altresì i giudici che debbon presiederle scegliendo, di regola, il più anziano fra i componenti la sezione.

Può anche con detto decreto esser incaricato delle funzioni di presidente di sezione un consigliere di Corte d'appello di terza categoria e, in ogni caso, di anzianità minore di quella del presidente del Tribunale cui vien destinato. Il numero complessivo di consiglieri destinati a tale ufficio non potrà esser maggiore di quaranta.

10. La Corte d'assise è composta del presidente e dei giurati. Nelle cause contumaciali la Corte è composta del presidente e di due giudici del Tribunale locale, designati volta per volta dal presidente del Tribunale stesso.

Nei dibattimenti, che prevedonsi di lunga durata, il primo presidente della Corte d'appello ha facoltà di destinare un presidente aggiunto, che sia meno anziano di quello ordinario, e che assista al dibattimento, per continuarlo in caso di legittimo impedimento sopravvenuto al presidente ordinario.

11. È abolita l'assemblea generale per l'inaugurazione dell'anno giuridico nei Tribunali e nelle Sezioni distaccate delle Corti d'appello.

TITOLO II. — *Della carriera giudiziaria.*

12. Il concorso per uditore giudiziario, di cui all'articolo 3 della legge 8 giugno 1890, n. 6878, ha luogo in Roma, e di regola una volta l'anno.

La Commissione esaminatrice sarà nominata dal Ministro guardasigilli e composta di sette membri, scelti fra i magistrati della Corte di cassazione e di appello, i professori della Facoltà di giurisprudenza e gli avvocati esercenti. Due almeno dei commissari debbon essere professori d'Università.

L'esame consiste:

1° in una prova scritta su tre temi scelti in ciascuno dei seguenti gruppi di materie:

- a) diritto romano, diritto civile e diritto commerciale;
- b) diritto positivo costituzionale e amministrativo;
- c) diritto penale.

Due almeno dei temi debbono consistere nella risoluzione di questioni controverse, ed esser formulati in maniera che il candidato dia prova, oltre che della cognizione dei principii, del criterio giuridico nell'applicarli;

2° in una prova orale su ciascuna delle materie già indicate, e inoltre sulla procedura civile, sulla procedura penale, sul diritto internazionale e diritto ecclesiastico.

Per essere ammessi alla prova orale, i concorrenti debbono avere riportato in media almeno sette decimi dei voti e non meno di sei decimi per ciascuna prova; e per esser dichiarati idonei debbono altresì aver riportato non meno di sette decimi nell'insieme delle prove e non meno di sei decimi in ciascuna di esse.

I candidati saranno ammessi, su loro domanda, a una prova orale sulla filosofia del diritto, sulla storia del diritto italiano e sulla medicina legale.

Alla somma dei voti riportati nell'esame sulle materie obbligatorie, la Commissione può aggiungere un massimo di due voti per ciascuna delle materie facoltative, sulle quali il concorrente abbia sostenuto l'esame, in relazione all'esito dell'esame stesso.

I concorrenti dichiarati idonei sono classificati secondo il numero totale dei voti riportati. In caso di parità di punti, sono preferiti i più anziani di laurea, in caso di parità di laurea, i più anziani di età. Sono nominati uditori, con decreto ministeriale, i primi classificati entro il limite dei posti messi a concorso.

Coloro che in due concorsi non riuscirono idonei, non sono ammessi ad altri concorsi.

13. Gli uditori sono destinati con decreto ministeriale ai Collegi giudicanti e agli uffici del Pubblico Ministero. Essi assistono alle udienze civili e penali, sono addetti ai magistrati giudicanti e ai funzionari del Pubblico Ministero, per attendere agli studi e ai lavori che siano loro affidati.

Il Governo del Re è autorizzato a emanare con speciale regolamento le norme per il tirocinio degli uditori.

14. Dopo almeno sei mesi di tirocinio, gli uditori possono esser destinati, per decreto ministeriale, a prestar servizio presso le Preture, per esercitarvi le funzioni di Pubblico Ministero e attendere alle istruttorie civili e penali e agli affari di volontaria giurisdizione, che vengano loro affidati dal pretore.

Nelle Preture urbane possono anche giudicare nelle cause di contravvenzione.

15. Compiuto almeno un anno di tirocinio effettivo, l'uditore può esser nominato, con decreto reale, giudice aggiunto, se, con dichiarazione del Consiglio giudiziario, istituito presso il Tribunale del circondario dalla presente legge, sia stato abilitato alle funzioni giudiziarie.

All'effetto di tale abilitazione saranno tenute presenti le informazioni

fornite da varii magistrati, presso i quali l'uditore abbia compiuto il suo tirocinio.

L'uditore, al quale per due anni consecutivi non sia stata concessa la dichiarazione di abilitazione, è dispensato dal servizio.

16. I giudici aggiunti di seconda categoria, meno anziani e in numero non superiore a duecentocinquanta, sono assegnati ai Tribunali per esercitarvi le funzioni di giudice e di sostituto procuratore del Re. Possono altresì esser destinati in missione di vice-pretore nei mandamenti più importanti.

Trascorso un periodo minimo di diciotto mesi nel grado di aggiunto, sono destinati a esercitare le funzioni di pretore nei mandamenti, e in tal caso godono, sino al loro passaggio in prima categoria, di un'annua indennità di lire 500.

17. Le promozioni di giudice aggiunto a giudice sostituto procuratore del Re avvengono per i tre quinti dei posti secondo il turno d'anzianità, previa dichiarazione di promovibilità, e per gli altri due quinti per merito, secondo le norme degli articoli seguenti.

I posti che non si potessero nell'anno conferire per il secondo titolo, saranno aggiunti a quelli da conferire per lo stesso titolo nell'anno successivo.

18. È istituito presso ogni Tribunale un Consiglio giudiziario, composto del presidente, che lo presiede del procuratore del Re e di due giudici, che, nei Tribunali ove vi siano più di due giudici sono eletti annualmente nel mese di gennaio in assemblea generale.

Nei Tribunali divisi in sezioni, fa altresì parte del Consiglio il più anziano dei consiglieri d'appello o dei giudici, che presiedono le sezioni.

Presso le Corti d'appello è pure istituito un Consiglio giudiziario, composto del primo presidente, che lo presiede, del procuratore generale e di due consiglieri eletti annualmente nel mese di gennaio in assemblea generale.

Nelle Corti divise in sezioni fa altresì parte del Consiglio il presidente di sezione più anziano, ovvero quando si tratta di dar parere su magistrati appartenenti alla giurisdizione di sezione distaccata, il presidente di detta sezione.

Nelle deliberazioni dei Consigli giudiziarii prevale, a parità di voti, il voto del presidente.

19. Il Consiglio giudiziario presso il Tribunale, con le norme stabilite nel regolamento, classifica ogni anno, fino alla loro promozione, i giudici aggiunti del circondario, secondo il grado di merito per capacità, dottrina, operosità e condotta.

Nell'anno precedente a quello in cui secondo il turno di anzianità, dovrebbe aver luogo la promozione, il Consiglio giudiziario presso la Corte di appello esprime il suo parere motivato sulla promovibilità, specificando se il giudice aggiunto sia promovibile nella magistratura giudicante o nel Pubblico Ministero. Se la promovibilità non è dichiarata, la votazione si ripete negli anni successivi.

La dichiarazione di promovibilità può essere revocata, se da posteriori classificazioni annuali risulti che il giudice aggiunto non ne sia meritevole. Ove la dichiarazione di promovibilità sia revocata o, trascorsi due anni dal turno di anzianità, non sia stata accordata, il giudice aggiunto è dispensato dal servizio.

2). Le promozioni per merito dei giudici aggiunti hanno luogo in seguito ad esame. All'esame sono ammessi i giudici aggiunti, che abbiano almeno per tre anni esercitato le loro funzioni, previo giudizio favorevole sulla loro operosità e condotta da parte del Consiglio giudiziario presso il Tribunale.

L'esame si svolgerà secondo quanto è prescritto dall'articolo 16 della legge 8 giugno 1890, n. 6878, con le seguenti modificazioni.

La Commissione esaminatrice sarà nominata e composta secondo le norme dell'articolo 12.

Sono dichiarati promovibili per merito coloro che hanno riportato in ciascuna materia almeno sette decimi dei punti.

Nella classificazione degli approvati, a parità di punti, prevale il più anziano di età.

Coloro che, pur avendo vinta la prova, non entrino per la classificazione avuta, nel numero dei posti messi a concorso, dovranno ripetere la prova.

Sono esclusi da ulteriori concorsi coloro che fallirono in due prove.

21. Alla promozione a consigliere di Corte d'appello, presidente di Tribunale, procuratore del Re e sostituto procuratore generale di Corte d'appello, possono concorrere i giudici e i sostituti procuratori del Re di prima categoria, purchè abbian fatto parte d'un Tribunale almeno per tre anni nel quinquennio che ha preceduto la promozione, e abbiano già da tre anni raggiunta la prima categoria.

La promozione avviene per turno d'anzianità, previo giudizio di promovibilità, per i tre quinti delle vacanze annuali. Gli altri due quinti sono conferiti per merito e in seguito a concorso.

22. Il giudizio di promovibilità è dato dal Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello secondo la disposizione dell'articolo 19.

Il concorso per merito ha luogo davanti il Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme fissate nel regolamento. Il Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello, nel cui distretto il concorrente ha prestatto servizio di maggiore durata nei due anni immediatamente anteriori alla domanda, fornisce al Consiglio superiore informazioni sulla capacità, sulla dottrina e sull'operosità e condotta del concorrente.

23. Il Consiglio superiore, esaminati i titoli presentati dal concorrente e apprezzate le informazioni ricevute e quelle altre che crederà di assumere direttamente, darà il suo giudizio su tutti i concorrenti e formerà una graduatoria per il numero dei posti messi a concorso.

Il concorrente, che non sia stato compreso nella graduatoria suddetta, può ripresentarsi ad altri due concorsi soltanto.

Per la nomina non conforme al parere del Consiglio superiore occorre una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

24. Contro il giudizio sulla promovibilità dato dal Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello, così nel caso dell'articolo 19 come nel caso dell'articolo 22, è ammesso ricorso al Consiglio superiore della magistratura.

Il Ministro può provocare in ogni caso dal Consiglio superiore la revisione del giudizio del Consiglio giudiziario.

25. La nomina dei consiglieri di Corte di cassazione, presidenti di sezione di Corte d'appello e dei sostituti procuratori generali di Corte di

cassazione, è fatta unicamente per merito, in seguito a concorso fra i consiglieri e i sostituti procuratori generali di Corte d'appello, i presidenti di Tribunale e i procuratori del Re che abbiano sei anni effettivi di grado e che siansi distinti per ingegno e dottrina, nonchè per carattere e operosità.

Il concorso ha luogo secondo le norme dell'articolo 23 davanti il Consiglio superiore. Per la nomina non conforme al parere del Consiglio superiore occorrerà la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

26. In tutti i concorsi di promozione per merito si terrà conto della maggiore anzianità nel grado, soltanto per graduare fra loro i concorrenti che abbiano ottenuta per merito un'eguale classifica.

In tutti i casi, nei quali, secondo le disposizioni della presente legge, le promozioni vanno fatte in proporzioni determinate fra il merito e l'anzianità, le nomine per merito e quelle per anzianità devono alternarsi seguendo l'ordine rispettivo, per quanto è conciliabile con le esigenze del servizio, in guisa però che almeno dentro l'anno la proporzione fissata dalla legge risulti mantenuta.

27. La nomina dei primi presidenti e dei procuratori generali delle Corti d'appello, dei primi presidenti, dei procuratori generali, dei presidenti di sezione e dell'avvocato generale della Corte di cassazione ha luogo dietro deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro di grazia e giustizia.

28. Le carriere della magistratura giudicante e del Pubblico Ministero sono unificate nella graduatoria.

Sono pareggiati in grado:

- i giudici di Tribunale e i sostituti procuratori del Re;
- i consiglieri d'appello e presidenti del Tribunale, e i sostituti procuratori generali di appello e procuratori del Re;
- i consiglieri e sostituti procuratori generali di Cassazione e i presidenti di Sezione di Corte d'appello;
- i primi presidenti e procuratori generali di Corte d'appello, i presidenti di Sezione e l'avvocato generale della Corte di cassazione;
- i primi presidenti e i procuratori generali di Corte di cassazione.

29. I giudici aggiunti meno anziani, i quali, secondo la disposizione dell'articolo 16, possono essere destinati a prestare servizio nei Tribunali con la funzione di sostituto procuratore del Re, raggiunto il loro turno d'anzianità, saranno destinati alle Preture come gli altri giudici aggiunti.

I giudici aggiunti, che nel giudizio di promozione al grado superiore sono dichiarati più particolarmente idonei all'ufficio del Pubblico Ministero, potranno esservi destinati, nei Tribunali, anche indipendentemente dalla norma stabilita nel primo capoverso dell'articolo 2.

30. Nelle promozioni si terrà conto delle attitudini speciali dei magistrati e del servizio prestato nel grado precedente per assegnarli alla magistratura giudicante o al Pubblico Ministero, con la condizione del loro consenso quando si tratti di passaggio dall'una all'altra funzione.

Sulla base dei medesimi criterî e col concorso delle medesime condizioni, possono i magistrati, su proposta dei primi presidenti, sentiti i procuratori generali, esser passati con decreto reale dall'una all'altra funzione, previo parere del Consiglio superiore, anche durante l'esercizio delle funzioni inerenti al grado occupato.

31. Per le nomine degli avvocati esercenti e professori di legge previste negli articoli 51, 72 e 128 dell'ordinamento giudiziario 6 dicembre 1865, n. 2626, e nell'articolo 1° della legge 8 giugno 1890, n. 6878, oltre le condizioni ivi stabilite, è richiesto il parere del Consiglio superiore della magistratura.

Quando il Ministro non intende uniformarsi a detto parere, è necessaria per la nomina la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

32. Sono collocati a riposo, salvo ogni diritto alla pensione o indennità ai termini di legge, i magistrati giudicanti e i membri del Pubblico Ministero di grado non superiore a consigliere di Corte d'appello, che abbiano compiuto l'età di anni settanta e tutti gli altri che abbiano compiuto quella di anni settantacinque.

33. Il magistrato collocato in aspettativa è posto fuori del ruolo organico dopo due mesi, se l'aspettativa fu concessa per motivi di famiglia, e dopo tre mesi, se l'aspettativa fu concessa per motivi di salute. Il suo posto è dichiarato, quindi, vacante, e l'assegno che gli può spettare va a carico dei fondi disponibili in bilancio per vacanza di posti.

Al termine dell'aspettativa il magistrato ha diritto di rioccupare il posto che avea nella graduatoria di anzianità, salve le disposizioni vigenti in ordine al tempo utile per la pensione. Egli è destinato a una delle sedi del suo grado e ufficio che risultino vacanti, avuto riguardo alla sua domanda nei limiti consentiti dalle esigenze del servizio. Se non vi siano vacanze nelle sedi domandate ed egli non consenta a raggiungere la sede offerta, continua nell'aspettativa sino a che possa esser destinato a una delle prime sedi che successivamente risultino vacanti, purchè non oltre il termine massimo dell'aspettativa medesima. Il disposto dell'articolo 5 della legge 11 ottobre 1863, n. 1500, è abrogato per quanto riflette la magistratura.

Possono essere collocati in aspettativa per decreto reale, previo parere conforme del Consiglio superiore e per un periodo di tempo non superiore a due anni, i magistrati colpiti da infermità o debolezza di mente, che non sia tale da potersi far luogo alla dispensa dal servizio ai sensi dell'articolo 203 dell'ordinamento giudiziario 6 dicembre 1865, n. 2626.

34. Presso il Ministero di grazia e giustizia è istituito un Consiglio superiore della magistratura composto:

del primo presidente della Corte di cassazione di Roma, che ha la presidenza;

del procuratore generale presso la stessa Corte;

di sei consiglieri e di tre sostituti procuratori generali di Corte di cassazione, designati dalle cinque Corti di cassazione del regno e nominati dal Ministro, secondo le norme del regolamento;

di nove membri nominati con decreto reale, sulla proposta del Ministro guardasigilli deliberata in Consiglio dei Ministri, e scelti tra i magistrati giudicanti e requirenti di grado non inferiore a quello di primo presidente di Corte d'appello, nonchè tra magistrati collocati a riposo, che abbiano rivestito un grado effettivo pari a quello di primo presidente di Corte d'appello.

Saranno pure designati dalle Corti di cassazione tre consiglieri e un sostituto procuratore generale della Corte di cassazione di Roma con la qualità di membri supplenti.

I membri del Consiglio, eccettuati i capi della Corte di Roma, si rinnovano per metà ogni biennio e non possono essere nuovamente designati o nominati se non decorso un biennio dalla scadenza del loro ufficio.

Un consigliere della Corte d'appello di Roma, nominato dal Ministro guardasigilli, esercita le funzioni di segretario. La nomina è fatta per un biennio e non può essere rinnovata se non dopo decorso un anno dalla scadenza.

35. Il Consiglio superiore delibera in adunanza plenaria o diviso per Sezioni.

Esso forma nel suo seno due sezioni permanenti, composte d'un numero di membri che sarà designato per regolamento.

Alla prima sezione spettano le attribuzioni di cui all'articolo 25, nonchè quelle di cui agli articoli 31 e 36 relativamente ai gradi non inferiori a quello di consigliere di Cassazione.

Alla seconda sezione spettano le attribuzioni di cui agli articoli 22 e 24, nonchè quelle di cui agli articoli 31 e 36 relativamente ai gradi inferiori a quello di consigliere di Cassazione.

Il Consiglio superiore in adunanza plenaria esercita tutte le altre attribuzioni affidategli dalla presente legge.

Il Ministro guardasigilli può provocare la revisione delle deliberazioni delle singole sezioni da parte dell'adunanza plenaria.

Le norme per la composizione delle sezioni e per il funzionamento del Consiglio superiore sono determinate dal regolamento.

36. Il Consiglio superiore dà parere, oltre che nei casi previsti nei precedenti articoli :

1° sulla nomina o riammissione nella magistratura giudicante o nel Pubblico Ministero dei funzionari del Ministero di grazia e giustizia e dell'avvocatura erariale, nonchè di coloro che furono rimossi o che volontariamente si dimisero, indicando in tali casi anche il grado e il posto di ruolo da assegnarsi ai richiedenti ;

2° sulle destinazioni temporanee dei magistrati giudicanti a Tribunali o Corti di cui non facciano parte, ai sensi dell'articolo 5 della legge 18 luglio 1904, n. 402;

3° su di ogni altro affare che il Ministro creda sottoporli.

Disposizioni transitorie.

37. I magistrati, attualmente investiti del grado di giudice di Tribunale, non potranno essere destinati a esercitare le funzioni di pretore, se non con loro consenso.

38. Le promozioni nei vari gradi della magistratura, da effettuarsi dopo la pubblicazione della presente legge fino a tutto il 30 giugno 1909, comprese quelle dipendenti dall'applicazione della nuova tabella organica al ruolo dei pretori, seguiranno a farsi col criterio misto del merito e dell'anzianità, tenendo conto, per i magistrati già scrutinati dalla Commissione consultiva, secondo le norme del regolamento approvato col regio decreto 5 gennaio 1905, n. 1, e dei regolamenti anteriori, delle classifiche di merito loro attribuite, salvo sempre restando il giudizio definitivo del Ministro.

Per le promozioni dei pretori non ancora classificati, fermo rimanendo il disposto dell'articolo 14 della legge 8 giugno 1890, sarà udito il parere di una Commissione speciale secondo le norme da determinarsi con regolamento.

39. Nonostante il disposto dell'articolo 18 della legge 8 giugno 1890, n. 6878, e dell'articolo 28 della presente legge, l'unificazione delle graduatorie della magistratura giudicante e del Pubblico Ministero nei gradi superiori a quelli di giudice di Tribunale e di sostituto procuratore del Re non comincerà ad applicarsi che per coloro i quali saranno promossi consiglieri, sostituti procuratori generali di Corte d'appello, presidenti di Tribunale o procuratori del Re dopo il 1° gennaio 1908.

Nel periodo transitorio durante il quale le suddette graduatorie rimarranno distinte, saranno assegnati agli attuali sostituti procuratori generali di Corte d'appello e procuratori del Re nelle graduatorie speciali:

n° 90 posti nella 1^a categoria di stipendi

n° 85 » » 2^a » »

n° 84 » » 3^a » »

40. La disposizione dell'articolo 6 della legge 18 luglio 1904, n. 402, si estende a ogni magistrato giudicante o del Pubblico Ministero, che, prima della presentazione del disegno della presente legge al Parlamento, sia stato dichiarato non promovibile dalla Commissione consultiva per le promozioni.

41. Nel termine d'un anno dalla promulgazione della presente legge, preve informazioni dei capi della Corte di cassazione riguardo ai magistrati che vi appartengono e dei capi delle Corti d'appello per gli altri, sentito il parere del Consiglio superiore della magistratura, potranno esser collocati a riposo quei magistrati giudicanti o del Pubblico Ministero, che, quand'anche non abbiano raggiunta l'età prescritta nell'articolo 32, si trovino in tali condizioni fisiche o intellettuali, da essere reputati non idonei all'adempimento dei doveri inerenti alle loro funzioni.

42. I pretori, che, al momento dell'applicazione della presente legge, abbiano compiuta l'età di anni 65, saranno collocati a riposo.

43. Ai magistrati, che saranno collocati a riposo per effetto immediato della attuazione della presente legge e che non avessero gli anni di servizio richiesti, la pensione sarà liquidata come se essi avessero prestato 25 anni di servizio.

44. Salvo quanto è disposto nell'articolo 256 della legge sull'ordinamento giudiziario, gli attuali impiegati di ruolo del Ministero di grazia e giustizia, laureati in legge e appartenenti alla carriera amministrativa, ai quali non sia applicabile la disposizione del suddetto articolo, potranno essere nominati a funzioni giudiziarie nel Pubblico Ministero, in conformità dell'articolo 133 della predetta legge, e previo parere del Consiglio superiore secondo le norme dell'articolo 36, n. 1°, ma soltanto a posti retribuiti con stipendio non superiore a quello che percepiscono nel Ministero, avuto però riguardo agli stipendi assegnati ai gradi della magistratura anteriormente alla presente legge.

45. La presente legge entrerà in vigore non più tardi del 1° gennaio 1908, intendendosi abrogata da quel giorno ogni disposizione contraria.

La parte di questa legge, che riguarda gli stipendi, sarà attuata in tre

esercizi finanziari consecutivi dal 1° gennaio 1908 in poi. A tal effetto la maggiore spesa occorrente verrà iscritta in bilancio, per un terzo nell'esercizio 1907-908, per due terzi nell'esercizio 1908-909 e quindi per l'intero nell'esercizio 1909-1910 e negli esercizi successivi.

L'ordine e la misura dei preindicati aumenti di stipendio saranno determinati con decreto reale da emanarsi d'accordo dai Ministri di grazia e giustizia e del Tesoro e da pubblicarsi prima dell'entrata in vigore della presente legge.

Sarà altresì attuata nel periodo, di cui nel 2° comma, la disposizione dell'articolo 32 in quanto riduce da 75 a 70 anni l'età di collocamento a riposo. Il decreto di cui al comma precedente stabilirà le norme per l'abbassamento graduale del limite d'età fino a raggiungere quello fissato dalla presente legge.

46. Il governo del Re è autorizzato a dare tutte le disposizioni transitorie e ogni disposizione necessaria per la completa attuazione della presente legge, e per il suo coordinamento con le altre leggi dello Stato.

Con decreti reali, sentito il Consiglio di Stato, saranno raccolte e coordinate in testo unico tutte le disposizioni sull'ordinamento giudiziario e sarà emanato un nuovo regolamento generale giudiziario.

In relazione alla suddetta legge abbiamo poi dei Regî decreti non ancora pubblicati (agosto 1908) e che quindi non possiamo neppure semplicemente richiamare, come già abbiamo fatto e faremo per altri.

A completare poi la tabella dei gradi, degli stipendi, delle relative categorie, del numero dei magistrati che riportammo precedentemente, nonchè le modificazioni apportate recentissimamente all'ordinamento giudiziario, giova far menzione dell'ultima recente legge in data 28 giugno 1908, n. 312. Benchè di proporzione più modesta della legge del luglio 1907 or ora vista, essa se ne può tuttavia considerare il necessario integramento, in quanto che non tutti i bisogni e non tutte le esigenze si poterono, colla prima, soddisfare.

Riassumendo i concetti informativi del Ministro proponente⁽¹⁾ e della Commissione cui fu deferito lo studio del progetto⁽²⁾, si osserva che questa legge afferma un principio notevolissimo e dà il modo di attuarlo: il principio della

(1) Camera dei deputati. Tornata del 6 febbraio 1908, Doc. n. 932.

(2) Relatore Fortis. Camera dei deputati. Tornata del 21 febbraio 1908. Doc. n. 932-A.

specificazione del magistrato in quell'ufficio, cui a preferenza lo chiamano le sue attitudini.

Precedentemente, accadeva che un giudice, il quale si fosse dedicato alla istruzione dei processi penali, potesse aver rivelato singolari doti per l'adempimento di quell'ufficio; ebbene, giunto il turno della sua promozione a consigliere d'appello, egli non poteva più restare in un ufficio d'istruzione.

Peggio accadeva per la presidenza delle Corti di assise. Quando un magistrato avesse acquistato autorità e prestigio in quell'altissimo ufficio; conseguiva la promozione a consigliere di Cassazione, e così accadeva non di rado che si perdeva un buon presidente di Corte d'assise per ottenere un mediocre consigliere di Cassazione.

Nè diversamente avveniva nelle promozioni di un sostituto procuratore generale di Corte di appello. Conseguita la promozione, un valoroso funzionario del Pubblico Ministero, dotato di facondia e delle qualità proprie del suo ufficio, veniva a trovarsi a disagio, sia che passasse nella carriera giudicante, sia che permanesse nella requirente: nell'un caso, non avrebbe avuto più modo di esercitare le sue facoltà oratorie; nell'altro, avrebbe dovuto proporre le sue conclusioni in Cassazione: la qual cosa è ben diversa da una requisitoria in Corte di Assise.

Come applicazione di tale principio, la legge, pur riaffermando che normalmente il presidente della Corte di Assise è scelto fra i consiglieri di appello, stabilisce che può anche essere scelto tra magistrati aventi titolo e grado di presidente di sezione di Corte di appello. E correlativamente, si dispone pure che l'incarico dell'istruzione delle cause penali, affidato normalmente a un giudice di Tribunale, può anch'essere affidato a un consigliere di appello.

E per attuare il principio (che, del resto, affermato pure dalla legge 14 luglio 1907, non aveva potuto avere applicazione per assoluta deficienza di mezzi preordinati a tale scopo) con questa legge si autorizza il Governo a nominare in eccedenza del ruolo organico, fino a 15 posti di presidente di sezione di Corte d'appello, lasciando vacanti altrettanti posti di consigliere di appello. E parimenti si aumenta di 10

posti di ruolo dei consiglieri di Corte d'appello e, in correlazione, si diminuisce dello stesso numero il ruolo dei giudici.

E come terza innovazione, sta la creazione degli *avvocati generali* di Corte d'appello, con la quale (a parte la non felice denominazione criticata anche dalla Commissione della Camera) s'intende attenuare il difetto principale, che appariva nella carriera del Pubblico Ministero, in cui troppo grande sperequazione si avvertiva tra il numero dei posti di sostituto procuratore generale di Corte di appello e procuratore del Re e quello dei posti di grado superiore. Gli avvocati generali, i quali sostituiscono i procuratori generali di Corte di appello, sono parificati in grado e stipendio ai sostituti procuratori generali di Cassazione e formano con questi un unico ruolo. Vengono istituiti 10 di tali posti: e correlativamente vien diminuito di 10 il ruolo dei sostituti procuratori generali di Corte di appello.

L'applicazione del principio della specificazione, non addotto — ben s'intende — alle sue ultime conseguenze, dovrebbe giovare al buon andamento del servizio, ovviando ad un inconveniente, che non può dirsi troppo raro, quello di magistrati, cioè, i quali mancano della tecnica e della pratica occorrenti al loro ufficio.

Le disposizioni della legge sono le seguenti:

Art. 1. — Il presidente della Corte di assise è scelto tra i consiglieri della Corte di appello. Può anche essere scelto tra magistrati aventi titolo e grado di presidente di sezione di Corte d'Appello, nominati secondo le disposizioni dell'articolo seguente e che saranno in tal caso assegnati alle Corti di appello, secondo le norme da stabilirsi col regolamento.

Nulla è innovato alle disposizioni dell'articolo 11 della legge 30 marzo 1890, numero 6202.

Art. 2. — Per l'applicazione del disposto dell'articolo precedente, il Governo del Re è autorizzato a nominare, in eccedenza del ruolo organico, un numero di presidenti di sezione di Corte di appello non superiore a quindici, lasciando vacanti altrettanti posti di consiglieri di appello di prima categoria.

Ai presidenti di sezione nominati in eccedenza di ruolo, a' termini del comma precedente, spetta, in caso di ritorno o di passaggio a posto equiparato in ruolo, la posizione in graduatoria risultante dalla data della nomina.

Il passaggio a posti equiparati di ruolo non dovrà essere consentito, se non in seguito a parere favorevole del Consiglio superiore della magistratura.

Art. 3. — È istituito il grado di avvocato generale di Corte di appello.

Gli avvocati generali di Corte di appello esercitano le funzioni che siano loro affidate dai procuratori generali, e li sostituiscono in caso di mancanza o di impedimento.

Essi sono parificati in grado e stipendio ai sostituti procuratori generali di Corte di cassazione, coi quali formano unico ruolo, sono in numero di dieci, e sono assegnati alle Corti di appello o alle Sezioni separate di Corte di appello, che verranno determinate con regio decreto.

Il Ministro di grazia e giustizia ha facoltà di applicarli temporaneamente ad altra procura generale di Corte di appello o ad una procura generale di Corte di cassazione, secondo i bisogni del servizio.

Il ruolo dei sostituti procuratori generali di Corte di appello di prima categoria è diminuito di dieci posti.

Art. 4. — L'incarico delle istruzioni delle cause penali è affidato ad uno dei giudici del Tribunale. Può anche essere affidato ad un consigliere della Corte di appello di terza categoria e di anzianità minore, in ogni caso, di quella del presidente del Tribunale.

A questo effetto, il ruolo dei consiglieri di Corte di appello di terza categoria è aumentato di dieci posti, e correlativamente, è diminuito di altrettanti posti il ruolo dei giudici di prima categoria; e il Governo del Re è autorizzato a modificare in corrispondenza le tabelle di composizione delle Corti e dei Tribunali.

Art. 5. — Saranno determinate con regio decreto le norme per la promozione ai posti di cui negli articoli precedenti, in applicazione delle disposizioni generali della legge 14 luglio 1907, n. 511.

Art. 6. — È aumentato di trenta posti il ruolo dei giudici aggiunti di seconda categoria da assegnarsi ai Tribunali o da destinarsi in missione di vice-pretore nei mandamenti più importanti o di reggente di sezione di Pretura, ai termini degli articoli 7 e 16 della legge 14 luglio 1907, n. 511.

Art. 7. — Alla spesa di lire 120,000 occorrente per l'attuazione delle disposizioni degli articoli precedenti sarà provveduto cogli stessi fondi stanziati nel capitolo 27 del bilancio del Ministero di grazia e giustizia, riducendo quanto a lire 60,000 il fondo stabilito in bilancio sul servizio delle Corti di assise, e quanto alle altre lire 60,000 con l'economia risultante dalle vacanze temporanee dei posti.

Art. 8. — Per l'attuazione dell'articolo 38 della legge 14 luglio 1907, il Governo del Re è autorizzato a stabilire, anche per gruppi successivi, la graduatoria dei pretori promossi giudici o sostituti procuratori del Re, con effetto dal 1° gennaio 1908 o posteriormente fino al 30 giugno 1909, distribuendo i posti secondo il criterio misto del merito e dell'anzianità con riguardo alla proporzione effettivamente seguita nelle loro promozioni.

Art. 9. — La presente legge entrerà in vigore col 1° luglio 1908.

Il Governo del Re è autorizzato a compilare, sentito il Consiglio di Stato, il testo unico delle leggi e dei regolamenti relativi all'ordinamento giudiziario.

In correlazione alle leggi surriferite vengono poi vari decreti regi di cui basterà solo il richiamare i più importanti:

Regio decreto 36 agosto 1907 n. 610 — per la classificazione dei pretori e dei giudici che non avevano ottenuto ancora il parere della *Commissione consultiva* di cui al regio decreto 5 gennaio 1905 n. 1; commissione consultiva ora, naturalmente, abolita.

Regio decreto 10 ottobre 1907, n. 689, che in conformità della legge 14 luglio 1907, istituisce, presso il Ministero di grazia e giustizia, il *Consiglio Superiore della magistratura* (1).

Regio decreto 1 dicembre 1907, n. 777, modificante alcuni articoli del regio decreto 6 dicembre 1865 n. 2626 sull'ordinamento giudiziario.

Regio decreto 8 dicembre 1907, n. 773, per l'attuazione della legge 14 luglio 1907.

Regio decreto 3 novembre 1907, n. 722, riguardanti gli aumenti di stipendio nella tabella organica dei funzionari della magistratura.

Regio decreto 21 novembre 1907, n. 785, determinante il numero dei funzionari della magistratura giudicante e del P. M. addetti alle Corti, ai tribunali ed alle preture.

Regio decreto 1° dicembre 1907, n. 777, che porta modifiche a taluni articoli del decreto sull'ordinamento giudiziario.

Regio decreto 29 dicembre 1907, n. 820, determinante il numero degli uditori giudiziari per tutto il regno.

Regio decreto 2 gennaio 1908, n. 11, che rettifica il numero dei funzionari della magistratura giudicante e del personale addetti alle Corti di casazione di Roma e di Palermo.

Regio decreto 5 gennaio 1908, n. 16, che sostituisce un articolo del regio decreto sull'ordinamento giudiziario.

Regio decreto 2 febbraio 1908, n. 68, che approva alcune aggiunte allo articolo 1° delle norme per l'attuazione della legge relativa ai trasferimenti d'ufficio dei giudici.

* § 780. (2) — Fu già detto che il Giudiziario è un potere con funzione passiva ed eventuale, in quanto non può

(1) V. lo splendido discorso pronunciato dal ministro Orlando addì 14 dicembre 1907 per l'inaugurazione del suddetto *Consiglio* — pubblicato in « Rivista penale » vol. LXVII, anno 890, pag. 269.

(2) Per quanto può interessare direttamente od indirettamente questo importante istituto del P. M., v. la nostra monografia: *Del Pubblico Ministero, studio di legislazione comparata con particolare riguardo alle condizioni giuridiche e politiche d'Italia*. (Torino, Unione Tip. Ed., 1904), specialmente parte II. Ivi (p. 243 e ss.) abbiamo sostenuta la tesi come sia logico che, in un Governo costituzionale esso sia alle dipendenze del Potere Esecutivo.

Qui ci limitiamo a pochi cenni generali.

intervenire se non provocato da chi abbia interesse ad ottenerne una pronunzia (§ 739). Ora, per quanto attiene alle controversie civili, si può essere ben certi che il privato offeso nel proprio diritto non tralascierà di richiedere l'intervento dei magistrati ogniqualvolta lo giudichi a sè conveniente; e se non crede di dovervi ricorrere, nessun interesse pubblico sussiste a consigliare che altri vi ricorra per lui, bastando alla sicurezza sociale che vi siano giudici, e che si possa da chiunque invocarli, senza poi guardare se in concreto ciò avvenga. Ciascuno è il miglior giudice dei propri interessi. Ma nel caso di reati, al contrario, l'interesse sociale di vedere rispettato l'ordine giuridico soverchia di gran lunga quello dei privati offesi; non basta più la possibilità di ricorrere alla giustizia, ma è necessario che la giustizia intervenga sicuramente; e l'esperienza ammaestra che si avrebbe una ben fiacca e manchevole repressione penale, se ai privati cittadini fosse abbandonata del tutto la cura di metterla in moto.

Inoltre, nelle stesse controversie civili, e indipendentemente dall'interesse dei litiganti, è necessario assicurare quello più alto e generale della società politica, che si concreta nel rigido rispetto delle leggi: e quindi appare la convenienza di un organo specifico, il quale, nell'interesse dell'ordine giuridico, assista allo svolgersi di certe controversie civili, possa prendervi parte presentando conclusioni all'apprezzamento del giudice, e possa eventualmente anche denunziare le sentenze del magistrato inferiore ai magistrati più alti nella scala gerarchica, affinchè questi, secondo i casi e i modi prefissi, le riesaminino e le riformino opportunamente.

Infine è anche necessario che il Ministro guardasigilli, al quale incombe la responsabilità *formale* del corso della giustizia (§§ 720, 767), abbia a sua disposizione un organo per provvedere — non certo a sindacare l'intima coscienza dei giudicanti o ad influire sulle sentenze — ma ad assicurare la regolarità del servizio pubblico affidato ai giudici.

Di tutte queste varie attribuzioni è incaricato un istituto apposito, detto il Pubblico Ministero: del quale il de-

creto legislativo 6 dicembre 1865, n. 2626, con parole non diverse da quelle degli ordinamenti anteriori, dà questa definizione all'articolo 129.

Il Pubblico Ministero è rappresentante del Potere Esecutivo presso la autorità giudiziaria, ed è posto sotto la dipendenza del Ministro della giustizia.

Intendasi tuttavia « rappresentante dell'Esecutivo » nel senso ch'esso esercita attribuzioni rientranti logicamente nella funzione esecutiva e non in quella giudiziaria, e nel senso ch'esso è costituito ed esercitato nell'interesse permanente della società; non nel senso che sia o debba essere strumento del Governo, cioè del Gabinetto al potere, per controllare il Giudiziario secondo i politici interessi transuenti del Gabinetto medesimo.

Il Pubblico Ministero costituisce un unico ente, ma le sue funzioni sono esercitate da funzionari di diversi gradi, gerarchicamente costituiti: ed il predetto decreto legislativo (salvo ora quanto eventualmente stabiliscono le ultime recentissime riforme del 1907 e del 1908, già esposte, intorno alla carriera ed alla disciplina del Pubblico Ministero) determina in proposito:

Art. 2. — Presso le Corti e i Tribunali civili e penali è stabilito un Ufficio del Pubblico Ministero.

Le funzioni di Pubblico Ministero presso i pretori sono esercitate nei modi e nei casi determinati dalla legge.

Art. 130. — Le funzioni di Pubblico Ministero presso la *Corte di cassazione* e presso le *Corti d'appello* sono esercitate da procuratori generali; presso i *Tribunali civili e penali* da procuratori del Re.

I procuratori generali compiono le loro funzioni personalmente, o per mezzo di avvocati generali, di sostituti procuratori generali o di sostituti procuratori generali aggiunti.

I procuratori del Re le compiono personalmente o per mezzo di sostituti od aggiunti giudiziari.

Art. 131. — Le funzioni di Pubblico Ministero presso le *Corti d'assise* si esercitano nel modo stabilito dall'articolo 81 della presente legge.

Art. 132. — Le funzioni del Pubblico Ministero presso le *preture* sono esercitate da aggiunti giudiziari, da uditori, da vice giudici, da delegati di pubblica sicurezza che vi siano stati dai rispettivi capi specialmente addetti, ed in loro mancanza, impedimento od assenza, dal sindaco del comune, il quale può surrogarvi il vice-sindaco o un membro del Consiglio municipale da lui destinato, ovvero anche il segretario comunale od il suo sostituto.

Se il funzionario incaricato di rappresentare il Pubblico Ministero non interviene alle udienze, sebbene debitamente avvisato, il pretore assumerà per esercitarne provvisoriamente le funzioni un avvocato, un notaio od un procuratore residente nel mandamento.

Quanto alla nomina dei membri del Pubblico Ministero, loro promozione, collocamento a riposo, diritti e doveri in generale, materia già contemplata in parte dagli art. 133 e ss. del succitato decreto legislativo 6 dicembre 1865, provvedono ora le leggi del 14 luglio 1907, 24 luglio 1908 che abbiamo già dato in esteso rispettivamente ai §§ 775, 779.

Circa le attribuzioni poi del Pubblico Ministero, esse sono riassunte nel ripetuto decreto legislativo negli articoli seguenti:

Art. 139. — Il Pubblico Ministero veglia all'osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, dei corpi morali e delle persone che non abbiano la piena capacità giuridica, provocando a quest'uopo nei casi d'urgenza quei provvedimenti conservatori che siano necessari;

promuove la repressione dei reati;

fa eseguire i giudicati in conformità dell'articolo 144;

ha pure azione diretta per fare eseguire ed osservare le leggi d'ordine pubblico e che interessano i diritti dello Stato, semprechè tale azione non sia ad altri pubblici ufficiali attribuita.

Art. 140. — In materia penale il Ministero Pubblico procede per via di azione.

Nelle materie civili dà il suo parere, o procede anche per via di azione nei casi rispettivamente determinati dalla legge ⁽¹⁾.

Può inoltre chiedere facoltà di parlare e concludere in tutti gli altri affari che si trattano nelle pubbliche udienze, ogni qual volta lo ravvisi conveniente nell'interesse della giustizia.

Art. 141. — Un ufficiale del Ministero Pubblico assiste a tutte le udienze delle Corti e dei Tribunali civili e correzionali.

(1) Legge 28 novembre 1875, n. 2781. Art. 1. — Il Ministero Pubblico presso le Corti di appello e i Tribunali non ha obbligo di concludere nei giudizi civili, fuorchè nelle cause matrimoniali, e nei casi in cui, a termini di legge, procede per via di azione.

Non è tenuto di assistere alle udienze civili, salvo quando si tratti di cause nelle quali deve concludere.

Rimane salva la facoltà concessa dall'ultima parte degli articoli 346 del Codice di procedura civile e 140 della legge sull'ordinamento giudiziario.

Avvenendo un reato in una udienza, nella quale non sia presente e non si possa immediatamente avere un ufficiale del Ministero Pubblico, sarà disteso processo verbale del fatto e lo si trasmetterà all'ufficio del Ministero Pubblico, affinchè si proceda nelle forme più spedite.

Art. 2. — Nulla è innovato alle attribuzioni del Ministero Pubblico presso le Corti d'appello e i Tribunali negli affari di volontaria giurisdizione, e alle funzioni ad esso affidate da leggi speciali, ed estranee ai giudizi civili.

In mancanza del suo intervento l'udienza non è legittima.

Art. 142. — Il Ministero Pubblico fa le sue opportune requisitorie per l'*ordine delle udienze*.

Art. 143. — Il Ministero Pubblico presso la Corte di cassazione assiste alle deliberazioni per le decisioni delle cause civili.

Presso le Corti d'appello ed i Tribunali non può assistere alla votazione nelle cause civili e penali.

Deve peraltro intervenire a quelle deliberazioni, che riguardano l'*ordine ed il servizio interno*.

Art. 144. — La *esecuzione della sentenza in materia penale* è promossa dal Pubblico Ministero, secondo le disposizioni del Codice di procedura penale.

Nelle *cause civili* il Pubblico Ministero fa eseguire d'ufficio le sentenze, in quanto interessino l'*ordine pubblico*.

Art. 145. — Il Ministero Pubblico interviene alle *assemblee generali* delle Corti e dei Tribunali nel modo indicato all'articolo 193.

Esercita poi in *materia disciplinare* quelle attribuzioni che gli sono derivate dalla presente legge.

Art. 146. — Il procuratore generale presso la Corte di appello esercita nel distretto di essa un'*azione direttiva* ed una superiore *vigilanza sugli ufficiali del Pubblico Ministero*, come pure sulla *polizia giudiziaria* e sugli ufficiali della medesima.

La direzione della polizia giudiziaria in ciascun circondario viene ancora esercitata dal procuratore del Re.

Art. 147. — Il Ministero Pubblico soprintende alla *polizia delle carceri giudiziarie e degli stabilimenti penali*, in conformità delle leggi.

Art. 148. — Il procuratore generale presso la Corte di cassazione richiede nell'interesse della legge l'*annullamento delle sentenze* nei casi e nei modi stabiliti dalle leggi di procedura.

Art. 149. — Occorrendo di far *rappresentanze*, sia per l'*osservanza delle leggi e dei regolamenti*, sia per *oggetti relativi al servizio o alla disciplina*, il procuratore generale o il procuratore del Re *richiede*, ed il presidente della Corte o del Tribunale convoca un'assemblea generale; questa delibera sulle requisitorie che le sono presentate.

Art. 150. — Nella prima udienza del mese di gennaio di ciascun anno il procuratore generale ed il procuratore del Re *rendono conto in pubblica udienza* all'assemblea generale della Corte e del Tribunale, a cui sono rispettivamente addetti, del modo con cui la giustizia fu amministrata in ogni circoscrizione territoriale della Corte e del Tribunale. *Notano quindi in Camera di consiglio gli abusi* che fossero invalsi, e fanno le *requisitorie* che giudicano convenienti pel bene del servizio, sulle quali la Corte od il Tribunale deve deliberare ⁽¹⁾.

Art. 151. — I membri del Pubblico Ministero hanno nell'esercizio delle loro funzioni il *diritto di richiedere direttamente la forza armata*.

(1) Per l'articolo 11 della citata legge 14 luglio 1907, l'assemblea generale per l'inaugurazione dell'anno giuridico — di cui parla quest'articolo 150 — è abolita per quanto riflette i tribunali e le sezioni distaccate delle Corti d'appello.

La determinazione e il numero dei funzionari del Pubblico Ministero risultano dallo specchio seguente:

Presso le Corti di cassazione:

Procuratori generali	5
Avvocato generale	1
Sostituti procuratori generali	20

Presso le Corti d'appello:

Procuratori generali	20
Avvocati generali.	10 (1)
Sostituti procuratori generali.	87

Presso i Tribunali:

Procuratori del Re	162
Sostituti procuratori del Re	174
	479

* Il giurì.

* § 781. — Come si è accennato nel § 779 la giustizia penale nelle Corti di Assise viene amministrata, insieme coi presidenti, dal Giurì, salvo che non trattisi di processo in contumacia.

L'origine dell'intervento popolare nei giudizi con l'istituto della giustizia, si perde nelle tenebre dei remoti secoli, ma nella sua forma presente si delinea in Inghilterra verso la fine del secolo XIII. Già anteriormente alla conquista normanna nel 1066 la giustizia quivi rendevasi nelle assemblee locali dai liberi uomini del distretto, sotto la presidenza dei conti o degli sceriffi in rappresentanza del Re. Innanzi ai conti o agli sceriffi comparivano le parti, adducendo testimoni, i quali nelle controversie civili attestavano i fatti di cui avevano personale conoscenza, e nelle materie penali si portavano garanti dell'innocenza o della moralità degli accusati. E questi testimoni, secondo un'antichissima consuetudine, dovevano essere in numero di dodici in un senso

(1) Ciò in forza dell'articolo 3 della legge 28 giugno 1908, che ha diminuito poi di 10, il numero dei sostituti procuratori generali che prima era di 97.

o nell'altro, per una arcana virtù che in tal numero si riconosceva dal diritto germanico in genere e dal diritto anglosassone in ispecie, o, come altri vogliono, per omaggio al numero degli apostoli. In tal modo spuntava la giustizia per mezzo di giurati; ma poichè nell'origine essi erano veri e proprî testimoni, chiamati non a valutar prove ma ad addurne, sotto giuramento, a dichiarare il *vero* (verdetto), i giurati dovevano necessariamente provenire dal luogo stesso in cui era avvenuta la controversia o il fatto delittuoso, e dovevano altresì nelle loro constatazioni trovarsi unanimi; senza bisogno di motivarle. Di qui i tre moderni principii di questa materia: — che le procedure si debbono svolgere in luogo prossimo alle parti, sia per risparmiare ad esse dispendii e disagi, sia per ottenere più fresche ed evidenti le prove, sia per rendere più pronta e di maggiore effetto morale l'amministrazione della giustizia; — che il verdetto dei giurati consta di un *sì* o di un *no* senza motivazione e senza possibilità d'appello, trattandosi della semplice constatazione dell'esistenza od inesistenza di un fatto; — che i dodici giurati debbono essere unanimi nel condannare, poichè ogni dubbio sul loro modo di vedere traducesi in una incertezza sulla verità dell'asserzione e deve quindi risolversi in un verdetto a favore dell'imputato.

Successivamente, incominciando a permettersi alle parti di addurre un numero di testimoni anche più notevole fino a che se ne trovassero almeno dodici unanimi, e d'altra parte incontrandosi non di rado qualche difficoltà nel trovare ben dodici uomini i quali potessero far testimonianza unanime per cognizione personale e diretta, si venne alla distinzione progressiva fra i veri e proprî giudici del fatto e i testimoni delle parti del luogo, unanimi. Questa distinzione spunta e diviene compiuta fra il termine del XIII secolo e il termine del XIV, e costituisce il punto di partenza del moderno giurì. Il quale consiste nella partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia, in guisa che il giudice togato dichiara il *diritto* ed applica la legge ai casi singoli, ma solo dopo che un certo numero di liberi cittadini, tratti a sorte e vincolati da giuramento, avendo as-

sistito alle accuse, alle difese e all'escussione delle prove, dichiarati con un verdetto, se e sino a qual punto esiste il fatto di cui trattasi. *Ad quaestiones juris respondent iudices, ad quaestiones facti respondent juratores*. Ed oggi ancora il giurì in Inghilterra funziona al civile ed al penale; ma là dove nacque primo, è oggi l'eccezione, in quanto è diritto delle parti di farne richiesta se lo desiderano; qui, come si precisò più tardi, è oggi la regola, essendo riserbato alla legge, di determinare in quali processi di minore importanza i giudici togati sentenziino senza il concorso del giurì. E nel ramo penale, per tradizione antichissima, gli anglosassoni hanno due giurì, ossia il grande ed il piccolo, quello per l'accusa e quello pel giudizio. Il gran giurì si compone di 23 cittadini e giudica a maggioranza di *dodici*, dichiarando se l'accusa mossa contro un prevenuto si presenta o meno con tali caratteri di consistenza, da autorizzarne il rinvio a giudizio; il piccolo giurì si compone invece di *dodici* cittadini, i quali, assistendo al processo, dichiarano, con verdetto che deve essere unanime, se l'imputato è colpevole e fino a qual punto, del fatto attribuitogli.

Coevo al sorgere delle istituzioni libere in Inghilterra, il giurì ha fedelmente accompagnato il loro propagarsi in America e poscia in Francia, e di là nel continente europeo. In Francia esso fu introdotto nel 1790, ed anzi dal 1791 al 1808 funzionò quivi anche il giurì di accusa, e dall'anno V (1797) al 1808 vi fu praticato con molto vantaggio e senza alcuna difficoltà anche il principio della unanimità nel verdetto, principio che oggi è abbandonato come una non imitabile particolarità del diritto anglosassone. Al civile esiste in Francia anche ai dì nostri il giurì, per la determinazione dell'indennità da corrispondersi nei casi d'espropriazione per causa d'utilità pubblica. La Carta del 1814 nell'articolo 65 dichiarava: « l'istituzione dei giurati è conservata ». La Costituzione del 1830 ripeté la stessa frase nell'articolo 56.

La Costituzione belga nel 1831 con l'articolo 98 istituiva

la giuria « in tutte le materie criminali e pei reati politici e di stampa ».

Il costituente piemontese, pur avendo a sè dinnanzi così chiari ed espliciti modelli, tacque affatto del giurì, nè i verbali del Consiglio di Conferenza (§ 7, 8) ce ne dànno alcuna ragione. Ma è forza riconoscere che l'istituto appariva nondimeno anche al costituente piemontese come invito alle istituzioni libere, se non trascorrevano che appena ventidue giorni dalla promulgazione dello Statuto, al giorno in cui l'editto 26 marzo 1848 sulla stampa (§ 304) istituiva il giudizio per giurati innanzi al magistrato d'appello pei più gravi reati previsti dall'editto medesimo.

Più tardi, col decreto legislativo del 13 novembre 1859, n. 3781, veniva poscia esteso il giurì a tutti i reati gravi istituendosi le Corti d'assise, e da allora in poi esso è rimasto qual parte sostanziale e integrante del nostro ordinamento giudiziario.

* § 782. — Presentemente l'istituzione del giurì è regolata in Italia dalla legge 8 giugno 1874, n. 1937, modificata, per delegazione del Parlamento, dal regio decreto 1 dicembre 1889, n. 6509.

Per essere giurato si richiede il concorso delle seguenti condizioni: cittadinanza, godimento dei diritti civili e politici, età fra i venticinque e i sessantacinque anni, appartenenza ad una delle ventuna categorie contemplate nell'articolo 1 della predetta legge. Fra queste categorie si notano: i senatori, coloro che sono o sono stati deputati, consiglieri dei Comuni con almeno 3000 abitanti, o conciliatori; i sindaci; coloro che sono stati consiglieri provinciali; i professori ed insegnanti; i laureati, i licenziati da scuole o istituti secondarii; gli impiegati con stipendio di almeno 2000 lire o pensione di almeno 1000 lire se dello Stato, o con stipendio di almeno 3000 lire o pensione di almeno 1500 se di altri enti; coloro che pagano allo Stato un annuo censo diretto di almeno lire 100, 200 o 300, a seconda del comune in cui risiedono. Sono però *incapaci* dell'ufficio di giurato quelli che non sanno leggere e scrivere, gli interdetti

e gli inabilitati, i falliti non riabilitati, coloro che per notorio difetto fisico o intellettuale non sono reputati idonei all'ufficio medesimo, e i domestici con o senza salario. Non sono compresi fra i giurati i Ministri, i Sottosegretarî di Stato, i direttori generali dei Ministeri, i membri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, i Prefetti e Sottoprefetti, i ministri di qualunque culto, i militari ed assimilati in attività di servizio, gli ufficiali ed agenti della pubblica sicurezza, i membri dell'ordine giudiziario e gli uscieri, oggi altrimenti detti « ufficiali giudiziari ».

Sono *dispensati* i membri del Parlamento durante le sessioni, gli impiegati governativi il cui ufficio abbia un solo titolare, i medici-chirurghi, i veterinari, i farmacisti e i notai dei comuni in cui non havvi che un solo esercente in queste professioni. Sono *esclusi* finalmente i condannati per certi delitti o a certe pene più gravi, coloro che si trovano in istato d'accusa o contumacia, gli impiegati destituiti per causa disonorante, gli oziosi, vagabondi e mendicanti sottoposti alla vigilanza speciale.

Tutti i cittadini atti all'ufficio di giurato vengono compresi in apposita *lista*, che si tiene in ogni Comune e si rivede ogni anno per le opportune variazioni. La revisione è compiuta in ogni Comune, prima del mese di settembre, da una Commissione composta del sindaco, dei membri della Giunta comunale, e dei conciliatori. Una seconda Commissione, composta del pretore e dei sindaci del mandamento (o del pretore col sindaco e tre membri del Consiglio comunale se il mandamento ha un solo Comune o solo una parte di Comune) compila, non più tardi del 15 ottobre, la lista dei giurati del mandamento. Infine presso ogni sede di Tribunale una Giunta distrettuale, composta del Presidente del Tribunale stesso e di tre consiglieri provinciali eletti dal Consiglio provinciale ogni anno, non più tardi della prima metà di novembre riesamina e stabilisce definitivamente la lista dei giurati del distretto. Contro le deliberazioni della Giunta distrettuale si può poi promuovere azione avanti la Corte d'appello.

Con la scorta delle liste distrettuali si costituiscono, in

fine di ciascun anno, la lista generale dei giurati *ordinarii* e quella dei giurati *supplenti* d'ogni Circolo di Corte d'assise; ritenendosi come supplenti tutti quei giurati che hanno domicilio o residenza nel comune ove le Assise si radunano. E quindici giorni prima dell'apertura delle Assise, il Presidente del Tribunale locale in udienza pubblica estrae a sorte i nomi di 40 giurati ordinarii e 10 supplenti; i primi trenta dei quali, son quelli che debbono prestar servizio nella prossima sessione.

Nel dì poi della trattazione di ciascuna causa, il Presidente della Corte d'assise in pubblica udienza fa l'appello nominale dei giurati che debbono prestar servizio; e tosto chè sia riscontrata la presenza di 30 giurati (ove occorra fra ordinarii e supplenti), procede ad una seconda estrazione a sorte, per costituire il giurì di quella causa. Ad ogni nome estratto, il Pubblico Ministero dapprima, e dopo di lui l'accusato o gli accusati, hanno facoltà di rinuncia non motivata, fino al numero di otto giurati per quello ed otto per questi. Dei quattordici rimanenti, i primi 12 sono i giurati effettivi della causa e gli ultimi due rimangono come supplenti.

Il Codice di procedura penale con gli articoli 486-515 modificati in parte dalla predetta legge 8 giugno 1874, determina l'ufficio e i doveri del giurì nel corso del processo.

* § 783. — Sulla convenienza del giurì civile e del gran giurì d'accusa, il dibattimento può ritenersi ormai chiuso in senso sfavorevole. Si agita però sempre vivacissima la disputa fra i sostenitori e gli avversari del piccolo giurì quale esiste anche nelle nostre Corti d'assise, e non possiamo noi omettere di farne qualche cenno.

Il giurì, dicono i sostenitori, è intimamente collegato alla democrazia; la storia ce lo mostra sorgere sempre con le libertà politiche, e sempre decadere con esse. Atene, Roma, i popoli germanici, l'Inghilterra ebbero cotesti giudici popolari quando ebbero la libertà, nè si può dire che l'un paese abbia copiato l'altro, ma in ciascuno l'istituzione sorge spontanea come un portato del vivere libero. Per-

tanto, ovunque e fino a che sarà tenuta in pregio la libertà, non deve il giurì far difetto: il popolo, se partecipa alla formazione dello Stato coi plebisciti, al Legislativo con le elezioni, al controllo coll'Esecutivo per mezzo della Camera, non può non partecipare analogamente anche al Potere Giudiziario.

Nè solo il giurì è necessario per questa considerazione di struttura costituzionale, ma anche pel grande vantaggio che ne ritrae il popolo. Esso è scuola insuperabile d'educazione civile; dappoichè, sedendo nelle Corti di giustizia, i cittadini perfezionano il senso del rispetto verso le leggi e verso la *res judicata*, ed acquistano i difficili sentimenti del limite e dell'equità; il carattere popolare si corrobora con l'adempimento d'un delicato ufficio pubblico, cui s'accompagna un'alta responsabilità morale; s'invigoriscono le istituzioni libere, diffondendosi l'idea che ciascuno deve servire lo Stato non soltanto col passivo pagamento delle imposte, ma anche con la diretta opera propria.

Inoltre, i benefizii di questo istituto non sono esclusivamente politici, o tali che non si possono ottenere se non a scapito della giustizia: anzi la giurìa contribuisce in più modi, indiretti e diretti, al supremo interesse sociale che la giustizia risulti bene amministrata.

Indirettamente, la giurìa rende possibile di limitare alquanto il numero dei magistrati togati, che senza di quella occorrerebbero in maggior quantità, e perciò concorre alla risoluzione del problema della più accurata scelta dei giudici con una più degna remunerazione dei loro servigi. D'altra parte, vale ad assicurare e difendere quella squisita guarentigia che si fa consistere nella oralità e pubblicità dei dibattimenti (§ 793): chè, innanzi ad un giurì tratto a sorte fra cittadini ignari della tecnica giuridica, non può mai concepirsi altro sistema di procedura se non quello orale, ed anche le cause trattate a portè chiuse hanno almeno nei giurati altrettanti vigili testimoni in rappresentanza del pubblico escluso.

Direttamente poi la giurìa non adultera, ma perfeziona l'amministrazione della giustizia. Essa introduce una op-

portuna divisione del lavoro, e perciò questo risulta meglio compiuto e il giudice si trova realmente costituito in condizione d'imparzialità nel processo, al coperto dai rancori dei condannati e dalle tiepide antipatie del pubblico: ai giurati, cioè, la facile constatazione del fatto, senza preoccupazioni delle conseguenze legali; al giudice, l'ardua applicazione della legge, senza preoccupazioni del concreto caso pratico su cui son chiamati a pronunziare la sentenza. Nè la distinzione è impossibile; poichè già Seneca scriveva *de quibusdam, etiam imperitus iudex dimittere tabellam potest, ubi « fuisse » aut « non fuisse » pronuntiandum est*: e nemmeno coi moderni sottili sviluppi della scienza penale è resa impossibile (come si afferma) una precisa e netta determinazione dei quesiti di fatto che si debbono proporre ai giurati. D'altra parte, nulla uguaglia la garanzia morale che adduce ai giudicabili questa popolare magistratura, indipendente dalle parti e da esse liberamente costituita mercè le ricusazioni di coloro che le parti non accettano, indipendenti dall'Esecutivo più che gli stessi giudici inamovibili, perchè sorge senza preparazioni dalle viscere del popolo e prestamente vi rientra non appena ha esaurito il suo compito. Mentre i giudici togati per l'abitudine delle loro funzioni acquistano un rigido spirito corporativo che li rende più disposti a convenire coi magistrati dell'istruzione e dell'accusa anzichè coi difensori e col giudicabile, mentre al diuturno loro ufficio essi attingono una fredda insensibilità per gli umani dolori e una involontaria diffidenza verso gli stessi innocenti, i giurati non hanno simili prevenzioni, ed ispirandosi piuttosto al buon senso, alle certezze morali, alla realtà e non alle teorie, assai meglio riescono agli scopi della penale giustizia. Se poi si pensa alle imperfezioni che deploriamo ancora nei codici relativamente alle guarentigie della libertà individuale, se si pensa al sistema segreto e inquisitorio che tuttora vige per l'istruzione dei processi, alle lungaggini delle istruzioni e del carcere preventivo, al vezzo di certi magistrati che nel dirigere il pubblico dibattimento sembrano talvolta atteggiarsi a portavoce e aiutanti del Pubblico Ministero, non può non

convenirsi che la giurìa costituisce un mezzo indispensabile di tutela o di rivendicazione dei diritti del giudicabile, e affida meglio l'opinione e la coscienza pubblica.

Possono certamente errare i giurati; ma nemmeno ai giudici l'errore è impossibile, e perciò esistono gli appelli e i ricorsi. Ad ogni modo, anche quando errano, i giurati mettono d'accordo la legge penale e la coscienza del popolo, temperano le severe norme che il legislatore non ha ancora mitigate, proporzionano le condanne all'allarme sociale prodotto dai reati, e quindi fanno vivo e attuo il diritto, ed assicurano quella giustizia media che è meglio in armonia coi sentimenti medî della Società, alla cui tutela s'indirizza la giustizia. In tempi torbidi, senza dubbio il giurì è sensibile alle impressioni esteriori assai più che la giustizia togata; ma in tempi normali, poichè l'assoluto non è cosa di questa terra, sarà sempre meglio si pecchi per l'indulgenza verso i colpevoli anzichè per severità verso i deboli o gl'innocenti. In ogni caso, guardiamoci dall'imputare al giurì l'incongruenza di certi verdetti che troppe volte dipendono da errori o insipienze o deficienze dei giudici istruttori o delle parti in giudizio. Certo è, che in ogni caso l'autorità delle sentenze e quella della giustizia togata si trovano elevate ad altezze non altrimenti raggiungibili; perciocchè, attribuendo a giudici ignorati e transeunti la responsabilità morale della constatazione dei fatti, la giurìa difende i giudici togati dagli odii e dalle critiche.

Le risultanze positive di fatto (si dice ancora), almeno in Italia, non depongono punto sulla facile corruttibilità della giurìa, tanto sono rari i casi di giurati denunziati o processati per corruzione. Nè depongono sulla loro pretesa debolezza, poichè la percentuale dei verdetti negativi od assolutorii non è molto diversa da quella dei proscioglimenti pronunziati dai giudici togati, mentre la media delle pene inflitte dalle Corti d'assise è proporzionatamente più alta delle pene inflitte dai Tribunali, di cui è notoria la mitezza, accresciuta anche dalla non meno notoria tendenza delle Corti d'appello a ridurre le pene.

In conclusione, coloro che attaccano questo istituto, si

lascierebbero troppo preoccupare dai suoi difetti e troppo ne dimenticherebbero i vantaggi: ma i difetti tecnici si possono e si debbono correggere, mentre la soppressione dell'istituto ci ricondurrebbe ad uno stato di cose dal quale altra volta rifuggimmo in nome della libertà; e della libertà quest'istituto costituisce senza contrasto uno dei baluardi più provati e sicuri.

* § 784. — Ma osservazioni certamente non lievi contrappongono gli avversarii.

Se in altre epoche il giurì ha potuto rivelarsi come squisita guarentigia delle libertà politiche, non lo è più ai dì nostri, alla stessa guisa che abbiamo cessato oggi dal venerare il vecchio « palladio » della Guardia Nazionale, cui pure in altri tempi si rivolgeva con una strana specie di misticismo l'anima fiduciosa dei popoli liberi. La difesa della libertà si ottiene ai dì nostri per altre vie coi Parlamenti e con la stampa; nè oggi l'Esecutivo deve essere considerato ancora come l'eterno nemico del popolo o il corrotto della giustizia.

Quanto poi all'effetto educativo che avrebbe l'istituto della giuria sul carattere pubblico, vuolsi notare innanzi tutto, che l'argomento è generico, adattabile ad ogni specie di partecipazione alla cosa pubblica; ma riferendolo all'amministrazione della giustizia si risolve nel considerare quest'ultima come un campo d'esperienze, ove il cittadino compirebbe la propria educazione e imparerebbe errando a spese della libertà e dell'onore dei giudicabili. Del resto, a che cosa riducesi queste pretese educazione, se i cittadini son chiamati a servire nel giurì per pochissimi giorni e pochissime volte in tutta la vita?

Ma poi, guardiamolo in sè, questo decantato istituto, e consideriamolo in rapporto alla buona amministrazione della giustizia. I giurati, reclutandosi sulla base del censo, benchè minimo, escono tutti da una classe, la classe borghese: quindi sono generalmente non pari, ma superiori ai giudicabili; quindi sono naturalmente inclini a considerare le cose dal punto di vista del ceto al quale appartengono.

Feroci nella repressione di certi reati, quelli contro la proprietà o contro l'ordine della famiglia, sono d'ordinario miti verso altri, quelli contro le persone; mitissimi ancora contro certi altri, quelli contro i poteri pubblici. Da regione a regione mutano le tendenze del giurì, che si dimostra parziale verso gli autori dei reati i quali sono più frequenti o caratteristici nel luogo ov'essi vivono. Non è dunque vero che il giurì ispiri maggior fiducia a tutti i giudicabili, ed alla opinione pubblica, la quale è la voce armonica di tutti i ceti, di tutte le classi, di tutti gli interessi sociali.

Ancora: se è vero che i giurati sono indipendenti dall'Esecutivo che non può accarezzarli o promuoverli nè intimidirli o tradurli a giudizi disciplinari, non è solo dalla parte dell'Esecutivo, che si mostra il pericolo. Ed essi vanno esposti in sommo grado alla corruzione o alla coazione morale, da parte degli interessati o da parte di quel complesso d'indefinite cause che chiamasi l'ambiente. Il giudicabile può intimorirli o comprarli, l'eloquenza degli avvocati difensori può abbagliarli e trascinarli fuor di strada, la stampa può influenzarli specialmente nel corso di lunghi processi.

Nè li trattiene alcun senso di responsabilità morale; perciocchè si incontrano a caso, passano e si sciolgono in pochi giorni o in poche ore, deliberano sotto le più disparate e capricciose influenze personali, votano in segreto, pronunziano senza motivazione, annullano la rispettiva coscienza in quella dell'ente anonimo e transitorio di cui fanno parte.

È lo stesso concetto fondamentale del giurì, che s'infrange innanzi alla critica. Per quanto la legge determini condizioni di capacità, queste non possono che essere bassissime ed esteriori, assai più simili a limitazioni per escludere gli assolutamente incapaci, anzichè ad accorgimenti per reclutare i più adatti. Inoltre è un fatto accertato che i cittadini più colti ed autorevoli riescono generalmente a farsi esentare o ricusare dalle parti, allorchè vengono sorvegliati per questo gravoso servizio. Or come si può affidare l'amministrazione della giustizia, la tutela della libertà e dell'onorabilità degli imputati, la tutela dell'ordine giuri-

dico, a persone tecnicamente inette all'ufficio? Si dirà ch'essi debbono soltanto dichiarare l'esistenza o non esistenza del fatto, senza preoccuparsi delle conseguenze: ma può la natura umana sdoppiarsi fino a cotesto punto? Ed è poi davvero così facile come s'afferma, la dichiarazione d'un fatto con piena astrazione dagli elementi giuridici che l'accompagnano? Dire un individuo colpevole o non colpevole, non involge forse una complessa e delicata valutazione di dritto? È impossibile che i giurati si adattino a rispondere *sì* o *no* senza guardare alle conseguenze di dritto che discenderanno dal loro verdetto; coi nostri Codici così progrediti, è impossibile che non debbano inoltrarsi e smarrirsi nel dedalo della imputabilità, delle aggravanti e delle attenuanti. In così delicate materie, quando è in giuoco l'avvenire d'un uomo, la certezza deve scaturire dalla critica illuminata, non dalla impressione intuitiva o istintiva dei primi che càpitano: mentre col porre i processi in mano ai giurati, si rende incerta ed aleatoria la sorte del giudicabile, si turba ed intorbida la giustizia. Senza preparazione tecnica, senza responsabilità, essi usurpano sul Potere Legislativo, potendo mettere in non cale le leggi; usurpano sul Potere Esecutivo, potendo esercitare un incontrollato diritto di grazia; usurpano sul Potere Giudiziario, potendolo paralizzare nel compimento del suo debito o trascinare a sentenze riprovevoli. In un secolo in cui la specializzazione è riconosciuta da tutti come la legge del progresso, la giurìa non è che un rudere d'altri tempi: essa impone un forte carico ai cittadini senza reali vantaggi al popolo e con effettivi danni della giustizia.

* § 785. — Per conto nostro il giurì non ci ha mai destato entusiasmo e neppure simpatia; e ciò per ragioni generali e per ragioni speciali; pei difetti tecnici che l'istituto ha e che si possono correggere, e pei difetti inerenti alla sua qualità e che non si potranno correggere mai senza svisarne il carattere.

Circa i motivi generali di avversione e che si riferiscono anche ai difetti intrinseci dell'istituto del giurì, essi si ri-

collegano al concetto che spinse la civiltà moderna a codificare il diritto per meglio, così, accertarlo. Ma a che vale questa certezza (ci si consenta a questo punto di ricordare, in parte, quanto ebbero già occasione di scrivere in proposito)⁽¹⁾ a che vale questa certezza quando venga chiamato ad applicare il diritto un giudice non *permanente*, vale a dire improvvisato, che non ha nè tradizioni da mantenere, nè la scienza che lo illumini, nè la competenza che gli impedisca di errare anche nella massima buona fede?

In ordine ai motivi speciali e riferentisi ai difetti tecnici del giurì, osserviamo che, almeno così come funziona oggidì, e cioè con una capacità elettiva così lata, col diritto di ricusa così esageratamente esteso a favore dell'imputato (che a mezzo del suo difensore finisce sempre — quando pessima sia la causa — coll'espellere gli elementi migliori e più intelligenti e che darebbero garanzia di giustizia, per trattenere solo quelli che presumibilmente sieno i meno..... restii a seguire la tesi difensionale) le simpatie non sono affatto giustificate: anzi tutt'altro.

Aggiungasi che si tratta di un'istituzione il cui ufficio si subisce dal cittadino come un onere pesantissimo a cui anche i migliori elementi (anzi specialmente quelli) tentano, di sottrarsi e vi riescono quasi sempre con ogni mezzo lecito ed illecito; di un'istituzione che — personificata dopo questa selezione a rovescio, negli elementi meno adatti a pronunciare giudizi di tanta gravità — si trova sperduta e confusa tra i periti che fanno da avvocati e gli avvocati che fanno da periti, tra le requisitorie del Pubblico Ministero e della parte civile da una parte e le commoventi perorazioni difensionali dall'altra; e finisce poi spesso per emettere quei verdetti o contraddittorii od iniqui a favore, e talora anche a carico dell'accusato, e che tanto scandalo sollevano — per un giorno solo pur troppo — nella pubblica opinione.

(1) *Sulla funzione giudiziaria e sui principii costituzionali che la regolano.*
« Rivista giuridica e sociale ». Napoli. A. III, n. 1, 1906, p. 13.

E come se ciò fosse poco, invece di correggere i difetti tecnici del giurì si sono, come abbiám visto, (§ 775, 779), soppressi in questi giorni i giudici che assistevano il presidente, accrescendo apparentemente l'autorità di questi, ma in effetto scoprendolo di fronte alle parti che lo fanno durante il dibattimento e dopo il verdetto dei giurati e la sentenza sua, oggetto di recriminazioni con poco decoro della giustizia⁽¹⁾. Che se la riforma paresse ancora poco soddisfacente, si pensa — a maggior consolazione e gloria dei delinquenti e sempre pel mal vezzo di copiare ciecamente dagli altri senza tener presenti i nostri costumi — di sopprimere il *riassunto presidenziale*, la sola parola che abbia la presunzione di serenità e di imparzialità che mancano, naturalmente ed in buona fede, alle parti.

Un'istituzione, dunque, così fatta non può certo chiamarsi pomposamente il « palladio della libertà », come la definirono i suoi incondizionati fautori. Sarebbe forse più meritato il titolo di « guardia nazionale della libertà » se anche noi, che non le siamo favorevoli quando si tratta di volgari delitti, non la ritenessimo più che giustificata pei reati d'indole politica. Per quanto anche in ordine a questi ultimi non ci fosse da temere il responso di una magistratura che fosse realmente indipendente, noi riconosciamo però che la giustizia non vive solo di sostanza ma anche di apparenza.

(1) I fatti recenti non mancano, come già dicemmo (§ 779), e ci auguriamo di cuore che non diventino in seguito più numerosi.

Per ora ricordiamo — per tacer d'altri — il processo contro il pittore *Cifariello* che si è dovuto sospendere alle Assise di Napoli, ed il processo contro certo *Marra* svoltosi alle Assise di Lecce. Altro che esempi inglesi!

E mentre stiamo correggendo queste bozze, i giornali recano la notizia che i giurati della Senna (tutto il mondo è paese) hanno assolto certo Gregory, giornalista, che aveva sparato a bruciapelo e ferito gravemente il troppo celebre capitano Dreyfus, colpevole... di essere stato dichiarato innocente, dalla Corte di Cassazione, del reato di spionaggio ai danni della sua patria, come i giudici militari avevano ritenuto. Ebbene — incredibile ma vero — i giurati accolsero le tesi dell'imputato che dichiarava di non avere sparato contro un uomo, ma... contro un simbolo!

Manifestamente, la teoria di Rabagas che ci fa ridire sulla scena, è stata presa sul serio dai giurati parigini.

Da tutto questo non vogliamo però trarre la conclusione assolutamente contraria alla giuria anche nei reati comuni.

Solo intendiamo mettere in rilievo che trattasi di una istituzione la quale richiede che il popolo si trovi in uno stadio di progredita civiltà in guisa da sentire l'importanza, la dignità, la responsabilità dell'ufficio di giurato; — che intanto non si devono trascurare le riforme atte a diminuire, se non a togliere, i difetti tecnici più sopra rilevati, principal causa se non unica, di certi scandalosi verdetti; — che la legislazione penale delinei le forme criminose con esattezza e precisione non disgiunta da linguaggio semplice e accessibili alle menti meno colte ed in ogni modo ignare di legge; — e che, infine, si disciplini meglio la difesa che pare abbia soltanto diritti e non doveri, e la procedura in ordine ai periti tramutati in altrettanti avvocati al servizio di chi li paga meglio.

Che se fossimo sicuri che simili rimedi non sono possibili o che da essi non è a sperarsi giovamento alcuno così da lasciare sempre timorosa o la società o l'individuo contro i troppi frequenti errori del giurì, noi non rimpiangeremmo certo il giorno in cui ne vedessimo il tramonto. Lo rimpiangerebbero forse i delinquenti che vedrebbero diminuita la probabilità della loro assoluzione, come risulta dal seguente specchio tolto dall'ultima statistica giudiziaria pubblicata nell'anno 1907 ma che si ferma — come avemmo già occasione di osservare altre volte — soltanto all'anno 1904 ⁽¹⁾.

Anni	Condannati ogni 100 giudicati		
	Assise	Tribunali	Pretori
1884-1886	69.68	75.61	71.31
1887-1889	70.56	75.88	67.52
1890-1892	67.76	70.92	58.31
1893-1895	66.72	68.23	54.79
1896-1898	66.65	68.70	58.91
1899-1901	64.90	68.48	60.43
1902.	61.41	66.09	59.10
1903.	63.16	66.27	61.71
1904.	58.39	66.78	58.93

(1) Tipografia Nazionale. Roma, 1907, pag. XCVII.

Si noti che l'aumento proporzionale dei prosciolti dai Tribunali e dai pretori e quindi la correlativa diminuzione dei condannati, è dato dal fatto che il nuovo Codice penale ha dato maggiore estensione alla querela di parte; querela che è pur anche la causa di una permanente minore inferiorità in confronto degli assolti delle Assise, rispetto alla quale la remissione della querela non ha influenza. Tuttavia la percentuale dei condannati dalle Assise è sempre minore e tende a diminuire.

Gli avvocati ed i periti evidentemente ottengono risultati più lusinghieri sui giudici popolari che su quelli togati.

Art. 71.

Niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali.

Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie.

SOMMARIO:

*** Tribunali e Commissioni straordinarie.**

* § 786. Importanza somma del principio formulato nella seconda parte dell'articolo 71. — * § 787. I Tribunali straordinari in Francia sino alla Carta del 1830. — * § 788. I costituenti: piemontese-napoletano-toscano. — * § 789. Significato dell'espressione « giudice naturale ». — * § 790. Le giurisdizioni speciali. — * § 791. L'articolo 71 ed il Potere Esecutivo. — * § 792. L'articolo 71 ed il Potere Legislativo.

*** Tribunali e Commissioni straordinarie.**

* § 786. — Se l'autorità pubblica potesse attendere che un fatto criminoso avvenga, o insorga una controversia giuridica, per designar solo allora qual giudice dovrà conoscerne e con quali forme, nulla tornerebbe più facile che il presciogliere magistrati e riti in tal guisa, da favorire od opprimere un determinato litigante o giudicabile. La sentenza non sarebbe più conclusione di un obiettivo procedimento, nel quale un giudice imparziale considera l'azione in sè, fatta astrazione dall'individuo che deve risponderne: ma risulterebbe opera effettiva benchè indiretta dell'autorità, la quale intanto istituisce quell'apposito magistrato o quelle apposite regole, in quanto ha in animo un'assoluzione o una condanna. L'eguaglianza fra i cittadini risulterebbe annullata, perocchè ciascuno riceverebbe giustizia non come tutti gli altri, ma ad arbitrio dell'autorità — bugiarda diverrebbe l'epigrafe scritta nei Tribunali, che « la legge è

uguale per tutti » — i diritti individuali perderebbero ogni sicurezza di uniforme trattamento giuridico. Affinchè dunque l'amministrazione della giustizia risulti, come dev'essere, imparziale, uniforme e obiettiva, è necessario che i giudici e i riti di lor procedura sieno istituiti *anteriamente* all'avverarsi del fatto singolo in cui devesi pronunziare la sentenza.

Questo principio così evidente, fu tuttavia sconosciuto per lunghi secoli, e innumerevoli pagine della storia ci attestano di che lagrime e di che sangue grondino i Tribunali straordinarii, le Commissioni straordinarie, le Corti statarie. Il Re assoluto, che pur avea giudici ligii ai suoi cenni perchè non inamovibili, e spiccie forme del rito giudiziario più a terrore che a difesa dei giudicabili, nei momenti delle grandi vendette sentiva spesso vacillare la sua fede negli ordinarî strumenti della giustizia, creava allora altri giudici straordinarii, meglio penetrati del suo stesso modo di sentire e più atti a colpire con mano implacabile, nunzii di sterminio già deliberato e non estimatori imparziali delle altrui opere in rapporto alla legge. Qual sorgente d'ogni giurisdizione egli vantava il duplice diritto d'*evocazione* e di *commissione*; con quello, poteva a proprio beneplacito sottrarre la cognizione di determinate cause al Tribunale competente, ed attribuirlo ad altra non competente Corte di giustizia; con questo poteva a proprio beneplacito commettere a nuovi appositi giudici la cognizione d'un determinato affare sottraendolo alla cognizione dell'ordinario magistrato. Atti qualche volta di favore verso individui benvisi, più spesso di rigore verso i nemici o gli avversarii, cotesti interventi nell'amministrazione della giustizia ne violavano le garantigie essenziali, precisamente nei casi in cui gl'imputati o litiganti avrebbero avuto maggior bisogno d'uno scudo contro i potenti: erano sospensione, deroga delle leggi per comodo d'un privato o per bieche opportunità politiche; erano offesa alla coscienza dei giudici sospettati d'onestà, onta agli stessi giudici prescelti a strumento di favoritismo o di oppressione, spregio del diritto del cittadino ad ogni giudicato secondo la regola istessa alle quali tutti gli altri sono soggetti. Laonde così odiose

apparivano coteste commissioni ed evocazioni, che persino i colpevoli da esse condannati erano compianti dall'opinione pubblica siccome innocenti sacrificati alla nemesi politica. Quando Francesco I di Francia nel visitare la tomba di Montaignu deplorava la morte immatura e crudele di quel Ministro: « non fu già condannato dalla giustizia, ma da una commissione regia », rispondeva a lui un cortigiano; ed entrambi sentivano in cotesta breve esplicazione aleggiare il ricordo d'una iniquità commessa in nome della giustizia.

* § 787. — Consimili eccessi erano così antichi e ripetuti nella Francia, che in tutte le radunanze degli Stati Generali ne furono mossi lamenti vivacissimi, e nel 1355, 1363, 1579, 1597 il Re vedevasi costretto a confessare la illegalità delle Commissioni ed Evocazioni e prometterne la cessazione, salvo a ritornare indi a poco alle consuete nequizie. Ma il grido si ripetè prepotente nei *cahiers* degli Stati Generali del 1789, e la rivoluzione vi dette ascolto senza indugio. La legge 24 agosto 1790 dispose:

L'ordine costituzionale delle giurisdizioni non potrà essere turbato, nè i giudicabili distratti dai loro *giudici naturali* per mezzo di veruna Commissione o di altre attribuzioni od evocazioni se non quelle che saranno determinate dalla *legge*.

Indi la Costituzione del 1791 scrisse:

I cittadini non possono essere distratti dai giudici che *la legge* loro assegna, nè per mezzo di alcuna Commissione, nè mediante altre attribuzioni ed evocazioni se non quelle che son determinate dalle *leggi*.

E più tardi la Costituzione dell'anno III:

Nessuno può essere distratto dai giudici che *la legge* gli assegna, nè per mezzo di alcuna Commissione, nè mediante altre attribuzioni se non quelle che sono determinate da una *legge anteriore*.

Senonchè la rivoluzione stessa dovea calpestare il grande principio che veniva scrivendo nelle consecutive sue leggi. I ricordi dell'epoca del Terrore fanno intendere assai meglio che qualsiasi dimostrazione teorica, come l'assolutismo non dipenda dall'averè un Re o dal non avere un Parla-

mento, ma dal confondere tutti i poteri in uno stesso corpo, sia pure un'assemblea elettiva. I Tribunali straordinari imperarono; non imputati da giudicare, non forme lente e tutelatrici, non difese, non ricerca obiettiva delle prove, non sentenze imparziali essi conobbero, ma nemici da distruggere e condanne già prestabilite a ludibrio della giustizia. Più tardi poi, sotto il Primo Impero, le Corti statarie risorgevano ancora dalle ceneri; e un decreto di Napoleone le dichiarava necessarie per la cinica considerazione « che vi sono reati i quali non si possono nè rinviare innanzi i Tribunali, nè lasciare impuniti » !

Con la Carta del 1814 si ritornò alla liberale proclamazione del principio enunciato nelle Costituzioni rivoluzionarie, e difatti leggiamo in essa :

Art. 62. — Niuno potrà essere distratto dai suoi *giudici naturali*.

Art. 63. — Non potranno in conseguenza essere creati *Commissioni e Tribunali straordinarii*. Non sono comprese sotto cotesta denominazione le giurisdizioni prevostali, se il loro ristabilimento è giudicato necessario.

Indi la Costituzione del 1830, rendendo più incisivo il divieto :

Art. 53. — Niuno potrà essere distratto dai suoi *giudici naturali*.

Art. 54. — Non potranno in conseguenza essere create *Commissioni e Tribunali straordinarii* a qualsiasi titolo e sotto qualsiasi denominazione che possa essere.

Di qui l'articolo 94 della Costituzione belga, ancora vigente :

Nessun Tribunale, nessuna giurisdizione contenziosa potrà stabilirsi che in forza d'una *legge*. Non possono crearsi Commissioni o Tribunali *straordinarii*, qualunque ne sia la denominazione.

* § 788. — Non potea dunque il costituente piemontese non ignorare e condannare a sua volta gli antichi eccessi, nell'atto in cui dotava la patria d'istituzioni fondate sulla libertà civile e l'uguaglianza giuridica. Chiari e univoci erano i modelli ch'esso avea prescelti alla sua opera: fresche ed eloquenti le memorie della nostra stessa Penisola, ove era tutta una serie lacrimevole di violazioni delle guarentigie fondamentali della giustizia, dalla « Giunta di Stato »

che nel 1799 mandava alla morte il fiore della cittadinanza partenopea, alle Corti marziali del 1821 in Napoli, in Sicilia, nel Lombardo-Veneto e nel Piemonte medesimo — dalle Commissioni straordinarie del 1824 e 1828 nelle Romagne, in Roma e nel Cilento, ai Tribunali statarii dal 1834-37 in Piemonte, in Modena, in Napoli, in Sicilia e negli Stati Pontifici — da quelli del 1844 ancora in Romagna, a quelli recentissimi del 1847 ancora in Calabria.

Fu nel 24 febbraio, che il Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) venne chiamato per la prima volta ad occuparsi di questa materia, e il processo verbale registra laconicamente che « non ha dato luogo ad alcuna osservazione » l'articolo a ciò relativo. Ma nella seduta del 2 marzo vi si ritorna sopra e il processo verbale attesta:

Sur l'observation du Ministre des affaires étrangères (San Marzano), il a été adopté, avec l'agrément du Roi, de corriger l'article ainsi conçu: « niuno può essere distolto dal proprio fòro... » en y substituant la phrase: « niuno può essere distolto dai suoi *giudici naturali* ».

Così l'articolo si trovò redatto quale ora lo leggiamo, e prese posto nel titolo consacrato all'Ordine giudiziario, quasi guarentigia di rispetto all'integrità delle funzioni affidate ai giudici.

La Costituzione concessa in Napoli il 10 febbraio 1848 (§ 6), la quale certamente dovè giungere in Torino prima dell'emanazione dello Statuto, poneva l'analogo articolo sotto l'epigrafe « Disposizioni generali » dove trattavasi dei diritti di libertà guarentiti ai cittadini; e similmente la Costituzione Toscana, emanata il 15 febbraio, collocò l'analogo articolo nel titolo concernente il « Diritto pubblico dei toscani ».

* § 789. — L'espressione enfatica « giudice naturale » significa giudice istituito dalla legge, come risulta evidente dalla formula con cui le Costituzioni francesi del 1791 e dell'anno III tradussero l'espressione primamente adottata nel 1790.

Il valore altissimo di questa guarentigia si appalesa col ravvicinare l'articolo 71 a quello che immediatamente pre-

cede. Nell'articolo 70 lo Statuto dichiara che spetta esclusivamente al Potere Legislativo il determinare le *norme* circa le competenze, le sedi, i gradi, le guarentigie e i procedimenti del Potere Giudiziario; in quest'articolo 71 esso aggiunge che non è legale verun *provvedimento* il quale sottragga un giudicabile ai magistrati resi competenti dalla legge, per trascinarlo innanzi ad altri magistrati istituiti appositamente per lui. I due articoli si compiono fra loro, ed è perciò che nella Costituzione belga (§ 787) li abbiamo visti fusi in un solo: ordinamento della giustizia secondo criterii generali, obiettivi, uniformi, astraendo dai futuri casi singoli; divieto di sottrarre un singolo caso o individuo alla giustizia uniformemente preordinata per tutti. Come bene esprimevasi la Costituzione francese dell'anno III, il giudice e il rito debbono sempre essere quelli, istituiti da una legge *anteriore* al sorgere della controversia dedotta in giudizio. Se un Tribunale non corrisponde più ai fini della giustizia, esso farà luogo ad altro magistrato più adatto, ma per mezzo d'una *legge*, ossia d'una norma destinata a regolare uniformemente tutti i casi *futuri*, ed emanante dal Parlamento. Fino a che però un Tribunale non sia stato in tal guisa sostituito con altro diverso, non è lecito sottrargli uno solo dei casi o individui sui quali la sua legal competenza si estenda. Perciocchè l'uguaglianza di tutti innanzi alle leggi non vuol essere solo uguaglianza di fronte alle norme delle azioni individuali, ma anche di fronte ai mezzi e alle guarentigie della giustizia; e ciascuno ha diritto non solamente di veder determinata la sua libera sfera d'azione secondo gli identici limiti giuridici, ma anche d'essere giudicato nell'identico modo e con le identiche tutele con cui sarebbe giudicato ogni altro al suo posto.

Così grande è l'importanza d'una onesta e uniforme giustizia, che il Costituente volle soffermarsi con particolare insistenza sulla necessità che tutti i giudicabili vengano sempre trattati alla pari. Non gli bastò il dire nell'articolo 70 che l'ordinamento giudiziario è materia esclusiva della legge — alla quale, per l'articolo 24 tutti i cittadini sono egualmente soggetti — ma stimò soggiungere con

chiari termini che alla legge dell'ordinamento giudiziario non si potesse mai derogare in vista d'un caso singolo. Non gli bastò nemmeno l'esplicito divieto di sottrarre alcuno al giudice preordinatogli dalla legge, ma stimò ancora di spiegare il suo concetto con un'abbondanza da cui generalmente lo stile legislativo rifugge, traendo la conseguenza che non possono *perciò* crearsi Tribunali o Commissioni straordinarie. Stabiliti i magistrati varii con le loro competenze e i loro riti, non è dunque permesso ad alcuno e per alcun motivo, nè di trasferire la cognizione di un caso singolo dal giudice legale ad altro giudice esistente per diversi scopi od uffici, nè di sottrarre la cognizione di un caso singolo al giudice legale per investirne un altro appositamente creato.

* § 790. — Tale essendo il concetto del « giudice naturale » segue che non possono assimilarsi alle giurisdizioni eccezionali e straordinarie proibite dallo Statuto, le giurisdizioni *speciali* ossia create per speciali persone o materie, ma create dalla legge e anteriormente e uniformemente per tutti i casi avvenire. Siffatte giurisdizioni speciali potranno essere criticabili in sè o per rispetto al principio dell'unità della giustizia (§ 764), ma non dal punto di vista delle loro legalità: non dovendosi confondere quello che è eccezione ad una norma o deroga ad un prestabilito ordine di cose, e quello che è norma o regola costante di un ordine di cose riconosciuto particolare e diverso.

Non erano dunque giurisdizioni eccezionali, ma giurisdizioni speciali in armonia con l'articolo 71 dello Statuto quei Tribunali del Contenzioso amministrativo, che pure in sè stessi meritavano tante critiche, e finirono con l'essere aboliti (§ 778). Non sono giurisdizioni eccezionali i Tribunali militari per le persone appartenenti all'esercito e l'Alta Corte di Giustizia pei membri del Senato, quantunque non manchino coloro che per ragioni intrinseche preferirebbero l'abolizione di quelli e di questa (§ 361). Non è giurisdizione eccezionale la Corte dei conti in materia di conti e pensioni (§ 141). E nemmeno è violazione della guarentigia del giudice

naturale il rinvio d'un Ministro dalla giurisdizione ordinaria a quella dell'Alta Corte secondo l'articolo 47 dello Statuto, o il rinvio d'un imputato d'alto tradimento dalla Corte di assise all'Alta Corte suddetta a termini dell'articolo 36, od anche la rimessione delle cause da uno ad altro Tribunale per motivi di sicurezza pubblica o di legittima sospizione a termini degli articoli 766-777 del Codice di procedura penale; — perciocchè in tutti questi casi non s'inventa il giudice o la procedura dopo conosciuto il colpevole ed in odio alla persona di lui, ma giudice e procedura virtualmente preesistono, e il colpevole non ignora che in forza della legge vi può essere sottoposto; mentre d'altra parte è lo stesso organo giudiziario (e non l'Esecutivo) che in tutti codesti casi decide se il rinvio è legittimo. Si riscontri quanto si disse al § 363 circa i reati di alto tradimento, ai §§ 498 e ss. circa i reati dei Ministri, e si esaminino i citati articoli dei Codici di procedura civile e di procedura penale quanto alle rimessioni da una ad altra autorità giudiziaria.

* § 791. — Il divieto dell'articolo 71 si dirige innanzi tutto all'Esecutivo, perciocchè è questo l'organo proprio dei *provvedimenti* (§§ 95, 113), e da esso vennero principalmente e potrebbero venire anche in seguito le creazioni di Corti statarie e di Commissioni straordinarie.

Quest'articolo perciò non fa che ripetere in maniera specifica, relativamente all'Amministrazione della giustizia, la disposizione generica già espressa nell'ultima parte dello articolo 6 dello Statuto, e che da sola costituisce l'essenza e la caratteristica del regime costituzionale. Il Potere Esecutivo non può mai sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne; il Potere Esecutivo non può mai sottrarre un caso o un individuo al giudice che *la legge* ha prestabilito per la materia o per le persone in cui quel caso o quello individuo rientrano. Se l'Esecutivo non può modificare l'ordinamento giudiziario con norme regolamentari (il che è detto nell'articolo 70), a maggior ragione non può modificarlo con provvedimenti singoli. Se la legge in tanto esiste

in quanto è norma di uguale imperio per tutti, non è lecito all'Esecutivo disconoscerla nè in favore, nè in danno di alcuno, e non può desso nè creare giudici d'occasione per determinate persone o materie, nè estendere a un dato caso o individuo la competenza di un magistrato che la legge ha istituito per altri scopi od uffici. Sebbene lo Statuto affermi che la giustizia « emana » dal Re, non può il Re, Capo dell'Esecutivo, ingerirsene; ed anche questo concorre ad affermare come non sia da prendere alla lettera quella tradizionale e puramente formale « emanazione » (§ 747).

Giustamente la Cassazione di Torino, con la sentenza 5 settembre 1867, riteneva che un regolamento dell'Esecutivo non ha virtù di modificare o determinare la competenza dei Tribunali, e nessun decreto può essere attributivo di giurisdizione.

Devesi perciò concludere che i decreti di stato d'assedio, coi quali si estesero i Tribunali militari di guerra a cittadini non appartenenti all'esercito, violarono manifestamente l'imperativa disposizione di quest'articolo. Infatti, nessuna legge consente simile estensione a beneplacito del Governo, e non si può scorgere nel breve inciso dell'articolo 5 dello Statuto per cui il Re « dichiara la guerra », una implicita potestà di derogare alla prescrizione esplicita dello Statuto medesimo, per cui nessuno può essere distolto dai giudici che la legge gli assegna. Non esiste in Italia alcuna legge, la quale preavvisi il cittadino che in date circostanze egli può venir sottratto al magistrato ordinario, per essere sottoposto a Commissioni composte di giudici non tecnici, non inamovibili, non costituiti anteriormente al verificarsi dei fatti criminosi, non tenuti a tutte le tutelatrici forme del rito ordinario (§§ III a II4).

Da questa norma di diritto obiettivo, per cui l'Esecutivo non può sottrarre alcuno al suo giudice naturale, deriva poi come conseguenza il diritto subiettivo del singolo di eccepire l'incompetenza del giudice illegale a cui fosse per avventura sottoposto, richiamandosi, ove occorra, al Potere Giudiziario ordinario, che è il tutore di tutti i diritti e l'assertore di tutti i limiti giuridici.

* § 792. — Ma l'espressione dell'articolo 71 è così generale, che non si può a meno d'intenderla rivolta anche al Potere Legislativo. Perciocchè il Legislativo, pur esprimendo la volontà statale sempre nella forma d'una legge, può emanare non solo leggi-norma, ma anche leggi-provvedimento (§§ 71, 72); e di conseguenza non è esclusa la eventualità che anche dal Legislativo possa essere costituito un Tribunale « straordinario ».

Ora, la distinzione fra le leggi-norma e le leggi-provvedimento ha la sua ragion d'essere appunto in ciò, che queste ultime si debbono tenere sempre nei limiti determinati da quelle, alla stessa guisa che i provvedimenti dell'Esecutivo si debbono tener sempre nei confini tracciati nelle norme legislative e da quelle regolamentari (§ 131 e ss.).

Adunque, ponendo a riscontro le disposizioni dell'articolo 70, con quelle dell'articolo 71, deve si concludere che lo stesso Legislativo, mentre esercita l'esclusiva attribuzione di regolare l'ordinamento giudiziario e modificarlo semprechè lo giudichi opportuno e conveniente, deve però sempre esplicitare tale attribuzione sua con leggi-norma, con leggi rivolte a regolare i casi futuri, anteriormente al loro avverarsi; e non mai con leggi-provvedimento, cioè posteriori ai casi di cui esse si occupano.

Per fermo, come in tutte le opere della legislazione, anche in questa il Potere Legislativo può con libera autodeterminazione addivenire così a leggi permanenti, come a leggi temporanee, ed anche a leggi d'applicazione limitata ad una sola parte del territorio. Così la legge 15 agosto 1863, n. 1409, e la legge 13 febbraio 1864, n. 1662, sottraevano per un dato tempo i colpevoli di brigantaggio alle Corti e alle procedure ordinarie, e li deferivano ai Tribunali militari; così la legge 18 maggio 1866, n. 2907, e più tardi una legge del 1894, davano disposizioni più rigorose di pubblica sicurezza con decorso alle giurisdizioni ordinarie; così non sarebbe contraria all'articolo 71 dello Statuto (fatta ogni riserva nel merito) una disposizione la quale consentisse permanentemente all'Esecutivo l'istituzione di Tribunali militari in caso di pubblico pericolo. Ma queste leggi che il

Parlamento ha piena potestà di fare e che talvolta ha fatto, sono pur sempre leggi-norma, inquantochè dispongono pei casi futuri ed uniformemente.

Ciò che nemmeno il legislatore può compiere senza offesa dell'articolo 71, è la creazione di Tribunali o di riti d'eccezione per uno o più fatti o individui, lasciando tuttavia sussistere la giurisdizione e la procedura normale pei casi o individui non eccettuati. In altre parole, la determinazione delle competenze giudiziarie, ancorchè fatta dal Parlamento, non può mai avere effetto retroattivo. Ed è perciò che l'articolo 2 del nostro vigente Codice penale dichiara che « se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più *favorevoli* all'imputato ». Non dice, poi, « le più *miti* » (com'era stato proposto in qualche schema anteriore) ma « le più *favorevoli* », per comprendere in uno stesso concetto non solamente le norme obiettive di diritto penale, ma anche quelle del procedimento.

Resta in conseguenza diniegata la così detta « giustizia parlamentare » che nell'antica Inghilterra e nella prima epoca degli Stati Uniti d'America, si esercitò a carico di tante illustri vittime col mezzo dei *bills of attainder* e dei *bills of pains and penalties* (§§ 280, 374), terribili leggi *ex post facto* di cui le prime comminavano la pena di morte, le seconde comminavano pene restrittive della libertà in perpetuo e a termine, ma in entrambi i casi prendendo in considerazione un singolo individuo, dichiarandolo reo e condannandolo. Oggi queste spaventevoli leggi-sentenza sono proibite dalla Costituzione in America, dalla civiltà e dalla opinione pubblica in Inghilterra; presso di noi sono proibite dall'articolo 71 sotto la guarentigia della coscienza nazionale e non però in forza di alcuna sanzione giuridica, imperciocchè il nostro Giudiziario non ha sindacato sopra gli atti del Parlamento e deve a tutte le leggi prestare obbedienza ed applicazione (§§ 754, 755).

Art. 72.

Le udienze dei tribunali in materia civile e i dibattimenti in materia criminale saranno pubblici conformemente alle leggi.

SOMMARIO :

*** Pubblicità dei dibattimenti giudiziarii.**

* § 793. Necessità di questa guarentigia. — * § 794. L'articolo 72 e i suoi modelli. — * § 795. Analoghe disposizioni dei vigenti Codici. — * § 796. I dibattimenti giudiziarii e la libertà di stampa.

*** Pubblicità dei dibattimenti giudiziarii.**

* § 793. — Il regime libero è fondato essenzialmente nella pubblicità la quale, subentrando là dove le garanzie giuridiche si arrestano, tutti i freni, i limiti e le azioni subordina al controllo efficacissimo della coscienza nazionale. Per la qual cosa, allo stesso modo che sono pubbliche secondo l'articolo 52 dello Statuto le adunanze della Camera, ed ora, secondo la vigente legge, anche quelle dei Consigli comunali e provinciali, così deve essere pubblica anche l'amministrazione della giustizia. In tutte le epoche di servitù noi troviamo disconosciuta questa suprema guarentigia, e come il Governo si svolge tutto nell'ombra, come ai cittadini è contesa la libertà di opinione, di riunione, d'associazione, di stampa, così anche la giustizia si ammantava di veli tenebrosi, e dal seno di segrete conventicole avventava più micidiali i suoi fulmini. Per converso in tutte le epoche di libertà noi troviamo riconosciuto ed affermato il principio che anche la giustizia vuol essere amministrata senza veli sotto gli occhi stessi del popolo. In Atene sentenziavano in numerosa assemblea

gli *eliasti*, magistrati (come dice la parola stessa) giudicanti alla luce del sole; in Roma la giustizia si amministrava in pieno fòro e nei giorni di mercato; presso i popoli germanici si amministrava nelle pubbliche radunanze degli uomini liberi, stretti intorno al loro capo in un circolo, di cui rimane ancora la memoria nella denominazione di *Ruota* che portarono certe Corti di tempi a noi più prossimi, e nella stessa usanza nostra di disporre a semicerchio in tutti i Tribunali gli stalli dei giudici.

E veramente, la ricerca obiettiva della verità non può aver bisogno di paurosi misteri, ed è un pregiudizio il credere che la pubblicità della giustizia ne comprometta l'efficacia. Se rei o testimoni infedeli possono talvolta essere messi in sull'avviso dalla pubblicità e tacere questa o quella circostanza, molte volte la notorietà delle deposizioni e delle circostanze può rendere più agevole la scoperta d'altri fatti che vi si collegano e che altrimenti rimarrebbero ignoti. Ad ogni modo, la pubblicità costituisce senz'alcun contrasto la guarentigia più sicura d'una retta amministrazione della giustizia, e per forza preventiva e repressiva nessun più sottile accorgimento di legge varrebbe a sostituirla od equipararla: più ancora, gli stessi accorgimenti della legge rimarrebbero in gran parte lettera morta se non esistesse la pubblicità, poichè è dessa che li vivifica, penetrando là dove le leggi non riescono a penetrare. Assoggettando i testimoni e i periti al controllo della coscienza pubblica, ponendo accusatori e difensori sotto il sindacato della pubblica opinione, chiamando gli stessi giudici e giurati al tribunale morale e al supremo giudizio del popolo, la pubblicità rafforza il sentimento del dovere, incita a seguire la via dell'onesto e del giusto, impedisce la violazione dei diritti dei giudicabili, assicura il rispetto alle leggi, fuga i sospetti ed accresce la riposata fiducia che la nazione deve avere nelle sue Corti di giustizia. Il senso della responsabilità non è mai così desto nelle intime latebre di un'anima, come quando essa sente di non poter sfuggire a quell'argo dai mille occhi che è la pubblica opinione: debolezze, transazioni e viltà che per accidia non sanno ribellarsi allorquando si cullano

nella speranza di rimanere ignorate, trovano la forza di resistere appena sentono che non isfuggiranno al severo giudizio della coscienza generale. Allo stesso modo che le sanzioni penali riescono meglio al loro scopo non quando sono terribili ma quando sono certe, così pure le irregolarità eventuali nell'amministrazione della Giustizia riescono evitate meglio che dalle repressive disposizioni di legge, dal sindacato più mite ma più indefettibile dell'opinione pubblica.

« Datemi — tuonava Mirabeau dalla tribuna della Costituente — datemi quel giudice che più vi aggrada: parziale, corrotto, mio nemico persino, non me ne importa; purchè tutto quello che egli possa dire e fare contro di me sia costretto a dirlo ed a farlo innanzi al pubblico ».

Fa poi bisogno d'avvertire che colla *pubblicità degli atti giudiziarii* non va confuso il *segreto d'ufficio* che la nuova legge del 24 luglio 1908, n. 438 (§ 775) ha voluto sancire meglio che non facesse la legge organica giudiziaria che vi accennava solo incidentalmente e con formula imperfetta. Anzi è un'eccezione che non fa che confermare la regola. E regola ed eccezione mirano ad uno scopo comune, vale a dire: garentire le parti contendenti dai sorprusi ed assicurare loro l'eguaglianza nella offesa e difesa giudiziale.

* § 794. — Egli è perciò che i costituenti dei popoli liberi pur confidando nelle future leggi per le altre indispensabili guarentigie di una retta giustizia — come sarebbero la libertà della difesa, l'oralità dei dibattiti, il contraddittorio delle parti o la motivazione delle sentenze — di questa, riflettente la pubblicità, hanno stimato dover mettere il principio nelle brevi pagine delle stesse Costituzioni; quasi volendo fare intendere, che dove la pubblicità è assicurata, le altre garenzie non possono mancare o tardare ad affermarsi. Ma poichè non sarebbe conveniente lo escludere affatto che in giustificate occasioni qualche dibattito giudiziario debba seguire a porte chiuse, le Costituzioni stesse affermano generalmente la pubblicità come regola, pur consentendo a tal regola eventuali eccezioni; a quella stessa

guisa che pur prescrivendo la pubblicità per le adunanze delle Camere, non vietano che in certi casi le assemblee politiche discutano in segreto (§ 555).

La Costituzione francese del 1814 diceva a questo proposito :

Art. 64. — *Les débats seront publics en matière criminelle, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre et les mœurs; et, dans ce cas le Tribunal le déclare par un jugement.*

La Costituzione del 1830 conservò intatto l'articolo, sotto il numero 55.

Più ampia per un verso, più precisa per l'altro, la Costituzione belga dispone :

Art. 96. — *Les audiences des Tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs; et, dans ce cas, le Tribunal le déclare par un jugement. En matière de débats politiques et de presse, le huis clos ne peut être proposé qu'à l'unanimité.*

Da questi esempî il costituente piemontese imitò l'articolo che doveva poi essere il 71° dello Statuto, redigendolo primieramente come segue :

I dibattiti saranno pubblici nelle processure civili e criminali, conformemente alle leggi.

Ma, presentato siffatto testo nel Consiglio di Conferenza (§ 8) del 7 febbraio, « in seguito ad osservazione del Ministro della giustizia » si convenne di farvi una modificazione « per eliminare la parola *dibattito* nelle materie civili ».

Perciò si addivenne alla redazione che ora leggiamo nello Statuto, e nella quale noteremo tre punti: anzitutto la pubblicità resa obbligatoria per le udienze e i dibattimenti, quindi non per gli atti che precedono; e in ispecie per la istruzione dei processi che pur troppo è ancora eccessivamente ispirata al sistema segreto e inquisitorio; — in secondo luogo la parola « Tribunali » che qui si ha nel senso di Corti, Giudicature, Magistrature in genere; — terzo, finalmente la parola « criminale » che anche qui sta nel senso generico di penale, come già vedemmo nell'articolo 45 (§ 454).

* § 795. — In obbedienza ed esplicazione di questa disposizione statutaria, tutti i nostri Codici stabiliscono oggi come norma la pubblicità delle udienze, e regolano altresì i casi in cui per eccezione le udienze medesime sono segrete.

Il Codice di procedura civile determina :

Art. 52. — Le udienze dell'autorità giudiziaria sono pubbliche, *sotto pena di nullità*.

Quando la pubblicità possa riescire pericolosa al *buon ordine* o al *buon costume* per l'indole della causa, e negli *altri casi* stabiliti dalla *legge*, l'*autorità giudiziaria*, sulla richiesta del Ministero Pubblico, o di ufficio, ordina che la discussione abbia luogo a porte chiuse.

Il provvedimento è pronunciato *in udienza pubblica* ed inserito *coi motivi* nel processo verbale d'udienza.

E il Codice di procedura penale :

Art. 268. — Le udienze avanti le Corti, i Tribunali e i pretori sono pubbliche, *sotto pena di nullità*; salvi i casi *espressamente* eccettuati dal presente Codice.

Nondimeno, se la pubblicità può essere pericolosa per la *morale*, o pel *buon ordine*, a cagione della natura dei fatti, *la Corte, il Tribunale o il Pretore* potrà, sulla richiesta del Pubblico Ministero od anche d'ufficio, ordinare che il dibattimento abbia luogo a porte chiuse.

L'ordinanza sarà pronunciata *in pubblica udienza*, ed inserita *coi suoi motivi* nel verbale.

E il Codice penale per l'esercito :

Art. 443. — Le udienze del Tribunale militare saranno pubbliche *a pena di nullità*.

Nondimeno se la pubblicità può essere pericolosa pel *buon ordine* o *pei costumi*, il Pubblico Ministero potrà richiedere, ed *il Tribunale* ordinare anche d'ufficio, che il dibattimento abbia luogo a porte chiuse.

L'ordinanza sarà pronunciata *in pubblica udienza* ed inserita *coi suoi motivi* nel verbale di dibattimento.

E finalmente il Codice penale militare marittimo :

Art. 490. — Le udienze del Tribunale militare marittimo saranno pubbliche *a pena di nullità*.

Nondimeno, se la pubblicità può essere pericolosa pel *buon ordine* o *pei costumi*, il Pubblico Ministero potrà richiedere, ed *il Tribunale* ordinare anche d'ufficio, che il dibattimento segua a porte chiuse.

L'ordinanza sarà pronunciata *in pubblica udienza*, ed inserita *coi suoi motivi* nel verbale di dibattimento.

Lo stesso principio impera anche presso le giurisdizioni speciali, ovunque si seguano riti e forme giudiziarie o quasi giudiziarie. Quindi l'articolo 39 della legge sulla Corte dei conti dispone:

I giudizi sui conti sono *pubblici*. Sarà sempre sentito il Pubblico Ministero.

L'articolo 34 della legge sul Consiglio di Stato ordina la pubblicità per le udienze della IV Sezione. L'articolo 10 della legge 1 maggio 1890, n. 6837, ordina la pubblicità per le udienze delle Giunte Provinciali Amministrative. E finalmente le udienze dell'Alta Corte di Giustizia sono pubbliche (§ 373), e sono altresì pubbliche le sedute della Giunta per le elezioni nella Camera dei deputati (§ 630).

D'altra parte non va dimenticato, che anche quando l'udienza per disposizione dello stesso magistrato giudicante si sia tenuta a porte chiuse, la sentenza deve sempre pubblicarsi in udienza aperta a tutti; affinchè risorga integro il sindacato della coscienza popolare non appena siano cessati i motivi che aveano reso opportuno l'allontanamento degli estranei. Tale guarentigia importantissima è dichiarata dal Codice di procedura civile nell'articolo 366 e da quello di procedura penale nell'articolo 322, ed è norma assoluta per ogni corpo giudiziario o quasi giudiziario.

* § 796. — La pubblicità nell'amministrazione della giustizia non si esplica solamente con l'aprire le aule dei tribunali al pubblico, talvolta agli oziosi o ai ricercatori di torbide emozioni: ma anche, e più, col lasciare piena ed ampia libertà di resoconto dei dibattimenti civili e penali per mezzo della stampa. La libertà di stampa, che integra e quasi da sola costituisce la pubblicità delle assemblee legislative (§ 552), integra e rende propriamente efficace anche la pubblicità delle udienze giudiziarie.

Pure anche qui sono indispensabili gli opportuni limiti. La legge ordina che certe cause vengano trattate a porte chiuse, ordina che la istruzione dei processi sia segreta:

inibisce di inquirere sul voto dato dai singoli giurati o dai singoli membri di un collegio giudicante. Ebbene affinchè tali prescrizioni non riescano frustrate, è naturale che la libertà di stampa non trascenda a divulgare gli atti delle procedure istruttorie, i dibattiti avvenuti a porte chiuse, i voti dei singoli giurati e giudici; e tali sono infatti le pubblicazioni vietate dall'articolo 10 dell'Editto sulla stampa con le modificazioni introdottevi dalla legge 6 maggio 1877.

Art. 73.

L'interpettazione delle leggi in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al Potere Legislativo.

SOMMARIO:

*** Interpretazione delle leggi.**

- * § 797. Interpretazione giudiziaria e interpretazione legislativa —
* § 798. Valore e portata dell'articolo 73. — * § 799. Le leggi interpretative.

*** Interpretazione delle leggi.**

* § 797. — L'intenzione, nel Racioppi, di trascurare momentaneamente, per meglio approfondirlo poi, il commento intorno al *Potere Giudiziario* del quale, nel nostro Statuto si parla — sotto il titolo « Dell'ordine giudiziario » — dagli art. 68 al 73 inclusivo, lo si rileva sopra tutto a quest'ultimo articolo. A questo punto, di fatti, il manoscritto ha, come di consueto, la cartella portante la trascrizione della disposizione statuaria, ma nulla più; o meglio, ha solo un richiamo che diventa eloquente, data la grande coltura giuridica del compianto giuspubblicista. Egli rilevava, a margine della cartella stessa, quasi monito per uno studio più accurato ed esteso, la « difficoltà dell'argomento per la scarsità delle fonti ». È, senza dubbio, se morte non avesse colpito quella giovine ed ancor tanto promettente esistenza, non sarebbe mancato, anche in questa parte dell'opera, uno svolgimento degno della materia e dello scrittore.

Quello però che sventura interdisse a lui, doveva essere, pochi anni di poi, compiuto da un valoroso giurista, legato in tanta amicizia coll'estinto, che intorno all'*interpretazione autentica* ha, ultimamente e riempiendo, come si suol dire,

una lacuna, cesellato, com'è suo pregio comune, una splendida monografia. Ad essa non può non ricorrere — e rimandiamo quindi anche noi — chi abbia bisogno o desiderio di maggiori lumi: noi ci limiteremo a fermarne i concetti principali, secondo il sistema seguito fin ora e l'indole sintetica del commento ⁽¹⁾.

Giova anzi tutto mettere in rilievo la differenza che passa fra interpretazione giudiziaria ed interpretazione legislativa od autentica. Al qual proposito osserviamo che, poichè la legge è una norma generale e astratta, destinata a regolare una indefinita serie di casi futuri, segue che chiunque opera con riferimento ad una determinata legge, deve innanzi tutto rendersi conto del se e del come quella legge vuol essere intesa in concreto per rapporto all'azione singola che sta per compiersi. Tanto il privato individuo che voglia valutare le conseguenze giuridiche di una data azione od omissione, quanto il Potere Esecutivo che voglia emanare un decreto o un regolamento in base a una data legge, quanto il Potere Giudiziario che sia chiamato a sentenziare se l'azione deferitagli è o no in armonia con la legge destinata a regolarla, tutti si trovano sempre nel bisogno di cominciare con una indagine sul senso e sulla portata della norma legislativa in raffronto al caso in questione. Siffatta indagine chiamasi « interpretazione », e se in molte evenienze essa può apparir facile e piana, presenta invece difficoltà gravissime in altre, quando una legge sia oscura, monca, imperfetta, contraddittoria ad altre norme esistenti. La interpretazione è una necessità a cui nessuna legge può sottrarsi. Giustiniano trepidando che qualche temerario interprete venisse a guastare la fisonomia delle

(1) CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, in « Giurisprudenza italiana », a. 1907, vol. LIX, P. IV, col 305 a 366. Oltre la bibliografia citata dal CAMMEO nella monografia surriferita, ricordiamo anche il recentissimo lavoro — non ivi citato perchè pubblicato contemporaneamente — del VAN DER EYCKEN: *Méthode positive de l'interprétation juridique*. Bruxelles, Falc Fils, 1902; e rammentiamo pure che una larga discussione intorno al tema delle leggi interpretative fu fatta al Senato nella tornata del 21 aprile 1891, dove anzi fu chi sostenne, con copia di serie argomentazioni, la necessità di fare maggior uso dell'articolo 73 dello Statuto.

sue sapienti compilazioni, s'avvisò di proibire ogni pubblico commento su di esse; Napoleone I all'annunzio ch'era stato pubblicato il primo commento al suo Codice civile, esclamò che il Codice era perduto! Ma furono illusioni: per quanto la legge possa essere formulata accuratamente in base alle osservazioni ed all'esperienza, non è quasi possibile applicarla ai casi concreti se non particolareggiandola, adattandola alle infinite varietà di questi ultimi; per la qual cosa, nessuna legge può sfuggire alla necessità dell'interpettazione per mettere in chiaro, a misura del bisogno, ciò che il legislatore ha inteso prescrivere.

Chiunque opera tenendo gli occhi ad una legge, deve dunque incominciare col constatare quello che la legge concretamente determina. Ma l'interpettazione, quando è fatta dal giurisperito nei libri o dal privato nei suoi rapporti con altre persone, non è che una opinione individuale, ed in tanto ha efficacia in quanto può essere accolta e dichiarata esatta dal Potere Giudiziario nelle sue sentenze sui casi singoli dedotti in eventuali giudizi. Quando poi è fatta dall'Esecutivo nell'emanazione di decreti o di regolamenti che ad una data legge si riferiscono, essa ha bensì una veste ufficiale, ma parimenti non riveste valore obbligatorio se non in quanto il privato vi si sottoponga senza ricorrere al Potere Giudiziario, o dal Potere Giudiziario sia chiamato a sottomettersi con apposita sentenza.

L'interpretazione obbligatoria delle leggi si appartiene adunque al Potere Giudiziario, perciocchè è desso, che dei limiti giuridici è tutore e custode.

Ma fino a qual punto si estende l'efficacia della interpettazione data dal Potere Giudiziario?

Essa non vale per tutti i casi, non vale per tutti gli individui; vale unicamente pel caso concreto che fu dedotto nel giudizio, e fra le sole parti in causa. Invero, il giudice ha funzione di decidere su fatti specifici, e non mai di pronunciare massime generali: esso decide sulla violazione di proprietà che un dato individuo stima aver ricevuto dal fatto di un altro, sulla inesecuzione delle obbligazioni assunte da un dato individuo verso un altro, sul reato con-

cretamente attribuito ad una persona tradotta innanzi alla giustizia, e le sue sentenze non concernono che il singolo rapporto di cui quelle si occupano. Cosicchè, se per addivenire al suo pronunciato il giudice deve incominciare col determinare il senso e l'estensione della legge allo scopo di trarne la regola concreta da applicare al caso dedotto in giudizio, questa sua disamina non è che un metodo o procedimento logico, un mezzo per giungere alla sua pronunzia, una serie di *considerando* per arrivare alla sentenza. E come quest'ultima non fa stato se non per le parti in causa, e quanto agli altri non è che *res inter alios acta* la quale *tertio neque prodest neque nocet*, così pure, i motivi in forza dei quali il giudice, interpretando la legge, è pervenuto alla sua sentenza, non possono estendere la propria efficacia giuridica al di là del caso di cui trattasi. Grande sarà certamente il loro valore morale, e senza dubbio saranno raccolti e ricordati come precedenti, tanto più autorevoli quanto più sollevato nella scala giudiziaria è il magistrato che li pronunziò e quanto più spesso il Giudiziario vi si attenne, inducendo nel pubblico una legittima aspettazione che in altri casi simili sarà per essere identica la pronunzia del magistrato. Ma neanche il giudice rimane vincolato dalla sua stessa interpretazione; dappoichè, dovendo per ogni nuovo caso addivenire ad una nuova disamina per pronunziare l'adeguata sentenza, egli è tenuto a ripetere di nuovo il processo mentale che lo guida alle sue conclusioni; e se nuovamente perviene alle conclusioni identiche, ciò non è mai per una intima efficacia giuridica della interpretazione precedente, ma solo per la forza logica che può avere quest'ultima.

Ecco perchè il Giudiziario ha bensì la facoltà di interpretare le leggi in modo obbligatorio, ma in modo obbligatorio non *per tutti*, ripetesi, sibbene per le sole parti in causa.

Quando, invece, si palesi la necessità di una interpretazione *obbligatoria per tutti*, questa non può spettare che al Potere Legislativo; dappoichè interpretare una legge in modo per tutti obbligatorio, non è altro che dare una

norma, la quale regoli in modo astratto e generale tutta la serie indefinita di casi concreti che possono presentarsi. Ora, il dare le norme è precisamente funzione legislativa; e tanto esorbiterebbe il legislatore il quale pretendesse interpretare una norma in modo obbligatorio per un singolo e concreto rapporto giuridico, quanto il giudice che pretendesse interpretarla in modo obbligatorio per tutti.

Già la sapienza romana aveva sentenziato *eius est legem interpretare, cuius est condere*; il quale dettato costituisce appunto come il fondamento logico dell'interpretazione autentica.

Notisi — se pur v'è bisogno di dichiararlo — che tale facoltà spetta al « Potere Legislativo » cioè alla legge, all'atto concordemente approvato dalle due Camere e sanzionato e promulgato dal Re: non a progetti di legge approvati solo dalle due Camere, o da una, e molto meno ad ordini del giorno votati dalle assemblee, e meno ancora alle semplici opinioni espresse a voce o nelle relazioni parlamentari da Ministri e membri delle Camere. Se queste opinioni hanno un innegabile valore morale per l'indagine dell'interprete, non hanno alcun valore giuridico, nè per spiegare nè per interpretare una legge. Il senso di questa deve essere determinato da ciò che essa dice, non da affermazioni individuali e qualche volta avventate per fini parlamentari allo scopo di appianare le difficoltà che insorgono al passaggio d'una legge. Così affermava giustamente (per citare alcuni casi non remoti) la Cassazione di Roma con la sentenza 14 febbraio 1895 sul ricorso Prampolini; e possono anche citarsi le due decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato 13 giugno 1890 sul ricorso del Consiglio provinciale di Salerno, ed 11 gennaio 1895 sul ricorso Mellini ed altri.

* § 798. — Nelle precedenti osservazioni sta la ragione di quest'articolo 73; del quale non parlano i verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) se non per dire che nella seduta del 24 febbraio esso fu letto senza dar luogo ad alcuna osservazione.

Il costituente piemontese non lo imitò dalle due Costituzioni di Francia, chè queste nulla contengono in proposito; bensì dalla Costituzione belga, il cui articolo 28 dichiara:

L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif.

Ma è molto notevole, che nella Costituzione belga quest'articolo non è già contenuto nel titolo concernente il Potere Giudiziario, quasi una precauzione presa unicamente contro i giudici, o un'indiretta dichiarazione che la funzione giudiziaria si svolge mediante applicazione delle leggi ai casi singoli, e non in modo obbligatorio per tutti, ma, invece, fa parte del titolo concernente i Poteri in genere, cosicchè si rivolge in pari grado al Legislativo, all'Esecutivo come al Giudiziario. È tale è infatti il suo vero senso anche nel nostro diritto pubblico; chè, se lo Statuto lo mostra collocato sotto l'epigrafe « dell'ordine giudiziario », la parola *esclusivamente* non può non riguardare anche all'Esecutivo e da un certo punto di vista anche al Legislativo medesimo. Quest'ultimo, cioè, ha potestà esclusiva di interpretare le leggi, ma in modo obbligatorio per tutti e non *poter quindi interpretarle derivando casi singoli*. L'Esecutivo ha facoltà d'interpretare le leggi, o per casi singoli coi decreti, o in via generale coi regolamenti: ma le sue interpretazioni non saranno definitive ed obbligatorie se non in quanto sieno conformi alle leggi; come debbono sempre essere, per la disposizione generale e fondamentale dell'articolo 6 dello Statuto, tutti senza distinzione gli atti del Governo. E nel caso di dubbio, la interpretazione data dall'Esecutivo, se in rapporto ad un caso singolo, dovrà essere confermata dal Potere Giudiziario; se in rapporto a tutti i casi ed individui, dovrà essere confermata dal Potere Legislativo. Il Giudiziario, finalmente, interpreta le leggi, ma solo per casi singoli e non mai in modo *per tutti* obbligatorio.

* § 799. — L'interpretazione data dallo stesso legislatore dicesi *autentica* (come, cioè, se sempre emanasse dalla stessa

persona fisica che aveva emanata la legge da interpretare), e si esplica con le forme consuete d'una legge. Abbiamo così le leggi dette interpretative, le quali *non dant sed datum significant*; non innovano, ma chiariscono un punto oscuro.

Proponendosi adunque di spiegare il vero significato d'una precedente legge senza nulla aggiungervi, essa non può non incominciare od avere applicazione sin dal giorno in cui entrò in vigore la legge interpretata: nè con ciò si turba la coscienza sociale in ordine alla stabilità del diritto, imperocchè i dubbî stessi che sono sorti dalla oscurità della legge primitiva hanno impedito che una stabilità di pensiero e una certezza si formasse. Ora: tra le due aspettative contraddittorie derivanti dalla prima legge, non si può evitare a dare il passo a quella, che il legislatore medesimo interviene a dichiarare conforme alla propria intenzione. Per conseguenza la legge interpretativa non penale (chè in penale troppo sarebbe il danno individuale senza corrispondente utilità sociale anzi con grave perturbamento generale) ⁽¹⁾ ha effetto retroattivo nel senso che le autorità intese ad applicarla debbono ad essa attenersi per tutti i casi singoli non ancora decisi con sentenza passata in giudicato, anche quando il fatto su cui devesi decidere sia stato posto in essere anteriormente alla legge d'interpretazione. Giova però notare che è sorto dubbio a questo proposito. Anzi v'ha chi questa efficacia retroattiva nega, sebbene sia esigua minoranza ⁽²⁾; « ma sarebbe errore (risponderemo col Cammeo, op. c., col. 358) limitare la portata dell'articolo 73 dello Statuto al solo senso negativo, cioè quello di interdire ai giudici di pronunciare con efficacia di interpretazione autentica. Per esprimere tale concetto una formola negativa di divieto ai giudici di pronunciare in via regolamentare (sul modello, ad esempio, dell'articolo 5 del *code civil*) sarebbe stata sufficiente. Invece l'articolo ha una forma positiva e indica l'attribuzione (*spetta*)

(1) Cfr. art. 2 Codice penale.

(2) SAREDO, *Trattato delle leggi*, p. 293 e ss. PRECERUTTI, in *Legge*, 1867, I, pag. 598.

al legislatore della interpretazione autentica. Pertanto l'articolo lo ammette, sotto la riserva della competenza esclusiva, così determinata. E siccome ammettere l'interpretazione autentica vuol dire ammetterla con efficacia retroattiva sia per ragioni logiche, sia per ragioni storiche, così si può dire che la teoria della retroattività nel nostro diritto trova il suo fondamento nello Statuto ».

Si fa però eccezione per le relazioni di dritto volontariamente stabilite dai privati e le sentenze definitive già pronunziate dai giudici al momento in cui sopraggiunge la legge interpretativa, che rimangono ferme e valide, e la legge interpretativa non ha efficacia alcuna su di esse; chè altrimenti la certezza dei diritti e la irretrattabilità dei giudicati soffrirebbero nocimento.

Crediamo, infine, non inutile tener presenti — a conferma dei principî suesposti — le principali leggi interpretative emanate in Italia e la relativa giurisprudenza di cui trovasi diligente elenco nella monografia sullodata del Cammeo (col. 329 e 330 in nota) e per cui tornerebbe superflua qui la materiale trascrizione.

In aggiunta ricordiamo solo la legge 19 luglio 1906, n. 379, concernente la conciliazione delle contravvenzioni in materia forestale, e la cui parola « recidiva » dell'articolo 1 richiese — ad evitare gravi inconvenienti che nella pratica si erano manifestati — « un'interpretazione autentica ».

Tale almeno pareva il concetto del Ministro proponente detta interpretazione ⁽¹⁾.

Comunque osserviamo però che la legge 14 luglio 1907, n. 539 riferentesi alla retta intelligenza della parola « recidiva » come sopra dicemmo, non può dirsi legge *interpretativa* secondo i concetti finora esposti, ma più propriamente legge *innovativa* in quanto che il legislatore non si limita più ad essere l'interprete della succitata legge del luglio 1906, ma v'apporta reali modificazioni sia pure all'intento di raggiungere più facilmente gli scopi che, con quella, si era prefissi.

⁽¹⁾ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XXII, Sessione 1904-07, *Documenti*, n. 803.

Art. 74.

Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Provincie sono regolate dalla legge.

SOMMARIO:

Le istituzioni comunali e provinciali.

§ 800. Modelli cui si è ispirato il costituente piemontese. — Duplice significato dell'articolo 74. — § 801. Governo unitario ed istituzioni locali. — § 802. Divieto fatto all'Esecutivo di disporre a suo beneplacito dell'ordinamento e dell'amministrazione delle istituzioni locali. — * § 803. Dall'Editto precostituzionale del 27 novembre 1847 al R. D. 21 maggio 1908, n. 269 che approva il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale. — * § 804. Cenni generali sulla vigente circoscrizione locale.

* Il Comune.

* § 805. Gli organi dell'Amministrazione comunale. — Il Consiglio. — * § 806. La Giunta. — * § 807. Il sindaco.

* La Provincia.

* § 808. Gli organi dell'Amministrazione provinciale — Il Consiglio. — * § 809. La Deputazione provinciale e il suo presidente.

* Vigilanza e tutela sulle Amministrazioni locali.

* § 810. Ragion d'essere di questo controllo sulle Amministrazioni locali. — * § 811. Gli organi di vigilanza e di tutela. — Il Prefetto. — * § 812. La Giunta provinciale amministrativa.

Le istituzioni comunali e provinciali.

§ 800. — Qui lo Statuto inizia un nuovo titolo, raccogliendovi alcune disposizioni *varie* le quali non avrebbero potuto trovare logico luogo nelle altre parti della legge fondamentale del Regno.

Dell'articolo 74, che ora imprendiamo a commentare, non si trova traccia nei verbali del Consiglio di Conferenza

(§§ 7, 8); ma nondimeno è evidente la origine quando si esamini la Costituzione francese dal 1830 e quella belga, dell'anno consecutivo. La prima di esse nel suo penultimo articolo dichiara che « sarà provveduto consecutivamente mercè leggi separate e nel più breve termine possibile... » allo organizzare « istituzioni dipartimentali e municipali fondate sopra un sistema elettivo ». La seconda nel suo articolo 108 sotto l'epigrafe generale « dei poteri » e quella speciale « delle Istituzioni provinciali e comunali » determina che le istituzioni medesime « son regolate dalla legge » ed enuncia poscia i principî essenziali a cui la legge dovrà informarsi.

L'articolo 74 ha due significati. Esso dichiara che il Governo è unitario, e che l'ordinamento locale non è materia in cui l'Esecutivo possa ingerirsi ove la legge non glielo consenta.

§ 801. — Per poco che lo Stato sia vasto (e lo Stato-città non è più cosa dei nostri tempi) esso mostra un insieme di parti territoriali, in ciascuna delle quasi è indispensabile un certo ordinamento di diritto pubblico, atto a far raggiungere con unità d'impulsi e con efficacia di risultati i fini generali della organizzazione politica.

In ciascuna di queste parti è quindi necessario un governo, che diremo locale per contrapposto al governo del centro, e che riproduce più o meno esattamente la fisionomia di quest'ultimo, ma più in piccolo e limitatamente al territorio assegnatogli. In altri termini, le tre grandi funzioni in cui si manifesta la comunità dello Stato — cioè quella di dar le norme, quella d'emanare i provvedimenti concreti, e quella d'esercitare i controlli varî — vuol essere, per le necessità pratiche della vita statuale, distribuita fra due serie di organismi; ossia l'organismo del Governo centrale e quello dei Governi locali nei Comuni e nelle Provincie. Di qui l'osservazione spontanea ed evidente, che il complesso delle funzioni e degli organi locali non deriva (come sostengono varî scrittori e come ritenne implicitamente la Costituzione belga) da un preteso « Potere municipale » di-

stinto dai tre « Poteri » legislativo, esecutivo e giudiziario, ma deriva da distribuzione varia delle tre funzioni statuali tra gli organi pubblici del centro e delle parti: cosicchè la trattazione degli ordinamenti locali non va riferita alla teoria della « divisione dei poteri » ma piuttosto a quella delle « forme di Governo ».

Ora, nella varietà delle condizioni politiche dei popoli può avvenire, o che le varie parti territoriali aspirano a fondersi sempre meglio in un omogeneo spirito nazionale, ovvero che sentono la spinta a non confondersi insieme se non in quanto è strettamente necessario per realizzare gli scopi della vita statale. Il diverso fenomeno politico si traduce in diversità di ordinamenti giuridici. Nel secondo caso, cioè, la Costituzione sente il bisogno di prendere in esplicita considerazione anche le varie parti territoriali, dotandole di vita propria, coordinandole al Governo centrale senza subordinarle a quest'ultimo, anzi rivestendole di guarentigie efficaci verso di esso. Nel primo caso invece la Costituzione non sente questo bisogno, e si limita ad organizzare il solo Governo centrale, abbandonando tacitamente ad esso, od espressamente affidandogli, il compito di organizzare alla propria dipendenza, come propria propaggine, e con libera valutazione della opportunità del tempo e del luogo, l'ordinamento delle amministrazioni locali. Si hanno quindi due diverse forme di Governo; il Governo unitario e il Governo composto o duale. Nel Governo unitario, la Costituzione organizza i soli poteri generali e centrali, e questi rimangono arbitri di creare, sopprimere o modificare le circoscrizioni territoriali e gli organi che vi debbono funzionare e le funzioni che ciascun d'essi deve compiere, in guisa chè il solo ordinamento centrale riposa sulla Costituzione, mentre gli ordinamenti locali non riposano che sulla legge. Nel Governo composto, al contrario, è la stessa Costituzione che organizza a pari grado e con pari guarentigie così il Governo centrale come quello delle parti, inguischè tanto l'uno come l'altro hanno esistenza costituzionale, e pur essendo coordinati fra loro come è necessario fra le parti d'ogni organismo, non

può l'un di essi imporsi all'altro o modificarlo o distruggerlo.

I Governi composti poi si suddividono in federazioni, confederazioni, ed unioni. Nella federazione o Stato federale, uno è lo *Stato* ed una quindi è la sovranità, ma vi ha due serie di *Governi* coordinati, cioè l'uno al centro per le competenze generali, e gli altri nelle varie parti (non sovrane), per attendere alle competenze proprie entro il proprio territorio. Nella confederazione o permanente unione di Stati, v'ha più *Stati*, e quindi più sovranità; ciascuno di essi Stati conserva il *Governo* proprio, e inoltre, per comune consenso, tutti organizzano un *Governo* comune per gli affari di comune interesse. Nella unione non v'ha che una vera e propria confederazione, con queste due differenze: che il numero degli Stati consociati è ristretto a due soli, e che il capo dei due Stati è anche il capo di ciascuno di essi, presi separatamente ⁽¹⁾.

L'Italia è uno Stato a governo unitario: *politicamente*, perchè il consenso popolare stimò l'unità essere condizione prima ed indeclinabile della libertà politica ed i plebisciti (§§ 14 a 17) la suggellarono; *giuridicamente*, perchè lo Statuto con l'articolo 74 abbandona alla legge, ossia all'organizzazione politica generale o centrale, la cura di ordinare le circoscrizioni locali e i loro organi pubblici e le loro competenze.

§ 802. — L'articolo 74 ha inoltre un secondo significato: esso vieta, cioè, che l'Esecutivo possa disporre delle istituzioni comunali e provinciali e della circoscrizione amministrativa dello Stato. Come nell'articolo 70 aveva già prescritto in ordine all'organizzazione giudiziaria, così prescrive ora in ordine all'amministrativa, e ben a ragione; chè la circoscrizione dei comuni e delle provincie ha numerose influenze sull'esercizio dei doveri e sull'esperimento dei diritti dei cittadini, per esempio sull'assetto e la percezione delle imposte, sui ricorsi amministrativi e giurisdizio-

(1) RACIOPPI, *Forme di Stato e forme di Governo*. Capitolo VII.

nali, ecc.: e tutto ciò che riguarda gli oneri e le guarentigie del cittadino vuol essere materia serbata alle leggi, le quali sono fatte sotto il controllo vigile dell'opinione pubblica e con la partecipazione diretta dei rappresentanti del popolo. Dippiù, sottraendo questa materia all'Esecutivo ed affidandola al Legislativo, si ha maggior sicurezza che l'opera risulterà meglio intonata alle aspirazioni dello spirito pubblico. Un Governo assoluto, certamente non doterebbe i comuni e le provincie d'istituzioni libere; ma anche in regime libero l'Esecutivo non li doterebbe certamente con l'ampio spirito a cui per solito s'ispirano le assemblee elettive; quindi l'aver affidata alla legge l'organizzazione delle istituzioni locali, è un invito ed una spinta implicita verso il discentramento; che è la forma propria dei paesi costituzionali.

È tuttavia da notare, che nel nostro diritto pubblico si reputano pienamente legittime le delegazioni legislative (§ 69). Laonde questa disposizione statutaria dell'articolo 74, se ha il valore di proibire all'Esecutivo d'ingerirsi per proprio arbitrio nella circoscrizione e nelle istituzioni dei comuni e delle provincie, non può estendersi fino a proibirglielo allorché la legge gliene deleghi le facoltà in modo temporaneo od anche permanente; ed infatti di tali delegazioni in questo campo si hanno varî esempî sotto l'impero del nostro Statuto.

Devesi inoltre distinguere fra i provvedimenti che attribuiscono o tolgono territorio ad un comune o ad una provincia, e quelli che sono intesi unicamente a riconoscere e dichiarare quale è il legale confine fra i territori di due circoscrizioni amministrative; e mentre i primi sono riservati alla legge, gli altri sono invece materia del decreto reale, contro il quale è aperto l'adito a ricorrere non al Potere Giudiziario, ma alla IV Sezione del Consiglio di Stato. Ricordiamo a tal proposito la decisione 5 giugno 1899, n. 278, della Sezione stessa, su ricorso del comune di Trinitapoli.

* § 803. — Al momento della promulgazione dello Statuto l'amministrazione dei comuni e delle provincie nel

Regno Subalpino era regolata dall'Editto 27 novembre 1847, che informandosi ad uno spirito di riforme temperate eppur precorritrici di cose maggiori, aveva introdotto per la prima volta il principio delle elezioni popolari nel campo del governo locale (§ 5).

Addivenendo però alla grande concezione del regime libero, il Re Carlo Alberto intese che quell'Editto avrebbe dovuto essere posto in più intima armonia col nuovo ordine politico, e ne fece pubblica dichiarazione allorchè nel Proclama Costituzionale dell'8 febbraio 1848 (§ 9) annunciò che lo Statuto sarebbe stato « messo in vigore in seguito all'attivazione del nuovo ordinamento delle Amministrazioni comunali ». Ma poi si mutò d'avviso, e lo Statuto medesimo nell'articolo 82 dichiarò che esso avrebbe avuto « il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere » senza più subordinarlo alla modificazione del sistema locale, nè di tale modificazione troviamo fatta riserva nell'articolo 83 col quale il Re si riserbava di fare varie leggi « per l'esecuzione » dello Statuto medesimo. Quindi l'Editto preconstituzionale del 27 novembre 1847 rimase immutato fino al giorno in cui, profittando dei pieni poteri conferitigli dal Parlamento con la legge 2 agosto 1848, n. 759 in occasione della prima guerra d'indipendenza, il Governo emanò il decreto legislativo 7 ottobre 1848, n. 897, portante un nuovo ordinamento delle Amministrazioni dei comuni e delle provincie. Inesattamente questo decreto legislativo stimò riferirsi, oltrechè alla legge sui pieni poteri, anche all'articolo 83 dello Statuto; e stimò pure di subordinare il nuovo ordinamento all'approvazione delle Camere, del che non ricorreva alcuna necessità giuridica, bastando a conferirgli pieno vigore la sola legge delegatrice di pieni poteri. Infatti non venne mai presentato al Parlamento per l'annunziata conversione in legge.

Dopo varii tentativi infruttuosi del Parlamento per addivenire ad una legge di riforma, intervenne un nuovo decreto legislativo nei giorni in cui cominciava ad effettuarsi la unione nazionale; e fu quello del 27 ottobre 1859, n. 3702, emanato in virtù della seconda legge di pieni po-

teri che porta la data del 25 aprile stesso anno, in occasione della seconda guerra di indipendenza.

Costituitosi poscia il Regno d'Italia, il Parlamento addivenne alla importante legge 20 marzo 1865, n. 2248, detta « della codificazione amministrativa », la quale approvò ed emanò in blocco, come altrettanti suoi allegati, leggi del più grandi interesse: e prima fra tutte, allo allegato A, la nuova legge comunale e provinciale.

Poi si ebbe la legge di riforma del 30 dicembre 1888, n. 5865, in esecuzione della quale fu emanato con regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921, il Testo unico della legge comunale e provinciale, coordinandovi le disposizioni rimaste in vigore della legge del 1865 con tutte le leggi che l'avevano posteriormente ritoccata.

Ed ancora, essendo intervenuti altri ritocchi per mezzo di nuove leggi, il regio decreto 4 maggio 1898, n. 564, emanò un nuovo Testo unico. Detto Testo unico rimase in vigore sino ai nostri giorni in cui fu sostituito da altro Testo unico portato dal R. D. 21 maggio 1908, n. 269.

* § 804. — Amministrativamente, il Regno d'Italia si divide in *province*; queste si suddividono in *circondarii*, i circondarii in *mandamenti* e *comuni*. Per eccezione le province venete e quella di Mantova si suddividono in *distretti* e i distretti in comuni.

La circoscrizione « dei comuni e delle province » come determina l'articolo 74 dello Statuto, è opera della legge; ma anche la circoscrizione dei mandamenti fu riserbata alla legge, se non in forza dell'articolo 74, in virtù del combinato disposto degli articoli 69 e 70 dello Statuto. Pertanto, il decreto reale non può ingerirsene tranne in quanto una legge gliene deleghi la facoltà. Ma pei distretti l'articolo 310 del penultimo Testo unico accordava al Governo la potestà permanente di mutarli mano mano in circondarii, come esistono nel resto del Regno. E pei comuni esiste pure una delegazione permanente al Governo, contemplata pure dalla legge comunale e provinciale, secondo la quale più comuni possono essere riuniti in un solo, ovvero bor-

gate o frazioni di comune possono essere costituiti in comune distinto, per mezzo di decreto reale da emanarsi con le condizioni espresse negli articoli or ora citati.

La provincia ha un doppio carattere. È una circoscrizione territoriale dello Stato, intesa a rendere ordinata, rapida, vigorosa, simultanea, l'azione del Potere Esecutivo in tutte le parti del territorio nazionale; e per raggiungere tale scopo è sede delle diverse amministrazioni locali governative con a capo il Prefetto, il quale rappresenta il Governo, soprintende alla pubblica sicurezza, dispone della forza pubblica e può richiedere la forza armata, veglia all'esecuzione delle leggi in genere, controlla l'andamento di tutte le amministrazioni locali, ed in caso di urgenza dà i provvedimenti indispensabili nei diversi rami del pubblico servizio. La provincia è inoltre un corpo morale istituito per la cura degli interessi che non sono generali a tutto lo Stato ma neanche sono speciali al singolo comune, e per raggiungere questi suoi scopi ha facoltà di possedere ed ha un'amministrazione propria, organizzata col sistema elettivo.

Il circondario (e quindi anche il distretto) ha semplicemente il primo di cotesti due caratteri. Non è corpo morale, quantunque possa possedere beni; non ha amministrazione elettiva; è una semplice circoscrizione di governo, intermedia fra la provincia e i comuni, intesa a rendere più specifica l'azione dell'Esecutivo sulle varie parti del territorio nazionale. Indi la forte corrente che mira alla loro totale soppressione, per il riflesso che se coteste circoscrizioni intermedie erano opportune in tempi di scarsissima viabilità e di difficili mezzi di comunicazione, ora non sono più altrettanto necessari e valgono piuttosto ad intralciare i rapporti amministrativi fra comuni e Governo, tramutandosi in istromenti di influenza meramente politica dell'Esecutivo sulle amministrazioni locali.

Il mandamento, che vediamo ricordato nello Statuto all'articolo 69, fa parte propriamente della circoscrizione giudiziaria perchè vi risiede il Pretore (§ 779) e vi si formano le liste dei giurati (§ 782). Tuttavia costituisce

pure la base di molti servizi amministrativi, come l'elezione dei consiglieri provinciali, la costituzione dei consorzi esattoriali obbligatori, il reparto delle spese per le preture e pel carcere mandamentale, ed è sede della Commissione di prima istanza per le imposte dirette, ecc. Non è però un corpo morale, nè vi sta a capo alcun rappresentante del Potere Esecutivo, nè ha propria amministrazione elettiva od altrimenti composta. Esso può comprendere più comuni, o coincidere con un comune, od anche di essere parte di un grosso comune.

Il comune è società naturale ed organica, riconosciuta più che creata dalla legge. Esso è persona morale con facoltà di possedere ed amministrarsi, ed attendere ai bisogni collettivi dei proprii abitanti. A tale scopo ha una propria amministrazione organizzata col sistema elettivo. Ma a differenza di molte legislazioni estere, questa nostra, sulla traccia della Francia, non fa alcuna distinzione fra comuni e comuni, e qualunque sia la loro importanza demografica sociale ed economica, tutti egualmente organizza ad un modo medesimo.

* II Comune.

* § 805. — Gli organi dell'amministrazione comunale sono il *Consiglio*, la *Giunta* ed il *Sindaco*. Ogni Comune ha inoltre un Segretario ed un Ufficio col necessario numero d'impiegati, agenti e salariati secondo la quantità e qualità dei pubblici servizi.

Il Consiglio comunale è eletto da un corpo elettorale assai simile per composizione al corpo elettorale politico, sebbene lievemente più ampio di quest'ultimo. La formazione delle liste elettorali, l'ordinamento delle sezioni, i seggi, il voto, lo scrutinio, sono ordinati dalla legge elettorale quasi interamente come dalla legge elettorale politica, nè qui gioverebbe rilevare minuziosamente le differenze. Solo noteremo che l'elezione segue normalmente dopo la sessione primaverile del Consiglio, ma non più tardi del

meze di luglio. Ed ha luogo a scrutinio di lista con voto limitato; vale a dire che ogni elettore scrive nella propria scheda un numero di nomi non superiore ai quattro quinti del numero totale dei consiglieri da eleggere, in guisa che i quattro quinti degli eletti risultano prescelti dal partito più numeroso, ed un quinto dal partito meno numeroso dopo quello che trovasi in maggioranza. Quindi non vi è mai luogo a votazione di ballottaggio. Contro le operazioni elettorali è ammesso ricorso, intorno al quale pronuncia in prima sede lo stesso Consiglio comunale; in seconda sede la Giunta provinciale amministrativa (§ 812); dalla Giunta amministrativa si può poi ancora ricorrere alla Corte d'appello se si fa questione d'eleggibilità, alla quarta sezione del Consiglio di Stato, se si fa questione di operazioni elettorali (articoli 12 a III vigente Testo unico).

Il Consiglio comunale è composto di 80 membri nei comuni con popolazione superiore a 250,000 abitanti — di 60 in quelli con popolazione di 60,000 — di 40 in quelli con popolazione superiore a 30,000 — di 30 in quelli con popolazione superiore a 10,000 — di 20 in quelli con popolazione superiore a 3000 — di 15 in tutti gli altri, e di tutti gli eleggibili se il numero dei medesimi non raggiunge quello di 15. I consiglieri ora durano in funzione sei anni, normalmente; ma ogni biennio si rinnovano per un terzo e sono sempre rieleggibili.

Il Consiglio comunale tiene ogni anno due sessioni ordinarie: la prima nei mesi di marzo-maggio, la seconda nei mesi di settembre-novembre. Le sedute sono presiedute dal sindaco e sono pubbliche, salvi i casi in cui la legge ordini l'adunanza segreta o il Consiglio stesso così deliberi.

Delle attribuzioni del Consiglio comunale, così parla la legge al Testo unico di cui al regio decreto 21 maggio 1908, n. 269, surricordato:

Art. 124. — Il Consiglio comunale nella sessione di primavera esamina il conto dell'Amministrazione dell'anno precedente in seguito al rapporto dei revisori, e delibera sulla sua approvazione.

Nella sessione d'autunno:

elegge i membri della Giunta municipale a termini dell'articolo 130;

delibera il bilancio attivo e passivo del Comune, e quello delle Istituzioni che gli appartengono, per l'anno seguente;

nomina i revisori dei conti per l'anno corrente, scegliendoli fra i consiglieri estranei alla Giunta municipale;

nomina i commissari per la revisione delle liste elettorali a termini dell'articolo 31 (v. § 406).

Art. 126. — Nell'una e nell'altra sessione il Consiglio comunale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, delibera intorno:

1° agli uffizi, agli stipendi, alle indennità ed ai salari;

2° alla nomina, alla sospensione ed al licenziamento degli impiegati, dei maestri e delle maestre, degli addetti al servizio sanitario, dei cappellani e degli esattori e tesorieri dove sono istituiti, salve le disposizioni delle leggi speciali in vigore.

La nomina del segretario non può aver luogo fuorchè colle condizioni stabilite dal regolamento per la esecuzione della presente legge;

3° agli acquisti, all'accettazione ed al rifiuto di lasciti e doni, salva l'autorizzazione del Prefetto a senso della legge 21 giugno 1896, n. 218;

4° alle alienazioni, alle cessioni di crediti, ai contratti portanti ipoteca, servitù e costituzione di rendita fondiaria, alle transazioni sopra diritti di proprietà e di servitù;

5° alle azioni da promuovere e da sostenere in giudizio, alla creazione di prestiti, alla natura degli investimenti fruttiferi, alle affrancazioni di rendite e di censi passivi;

6° ai regolamenti sui modi di usare dei beni comunali e sulle istituzioni che appartengono al Comune, come pure ai regolamenti d'igiene, ediltà e polizia locale attribuiti dalla legge ai comuni;

7° alla destinazione dei beni e degli stabilimenti comunali;

8° alle costruzioni ed al traslocamento dei cimiteri;

9° al concorso del Comune, all'esecuzione di opere pubbliche ed alle spese per esso obbligatorie a termine di legge;

10° alle nuove e maggiori spese ed allo storno di fondi da una categoria ad un'altra del bilancio;

11° ai dazi ed alle imposte da stabilirsi o da modificarsi nell'interesse del Comune, ed ai regolamenti che possono occorrere per la loro applicazione;

12° alla istituzione ed ai cambiamenti delle fiere e mercati, salvo i ricorsi e le opposizioni, anche in merito, alla Giunta provinciale amministrativa in sede contenziosa, a' termini dell'articolo 1, n. 11 della legge 1° maggio 1890, n. 6837.

E in generale delibera sopra tutti gli oggetti che sono proprii all'Amministrazione comunale e che non sono attribuiti alla Giunta od al Sindaco.

Art. 127. — Sono sottoposte al Consiglio comunale tutte le istituzioni fatte a prò della generalità degli abitanti del Comune, o delle sue frazioni, alle quali non siano applicabili le regole degli Istituti di carità e beneficenza, come pure gli interessi dei parrocchiani quando questi ne sostengano qualche spesa a termini di legge.

Gli stessi stabilimenti di carità e beneficenza sono soggetti alla sorveglianza del Consiglio comunale, il quale può sempre esaminarne l'andamento e vederne i conti.

Contro le deliberazioni dei Consigli comunali, relative agli oggetti indicati nei due comma precedenti, è aperto il ricorso, anche per il merito, alla Giunta provinciale amministrativa in sede contenziosa, a' termini dello articolo 1, n. 1, della legge 1° maggio 1890, n. 6837.

Quando gli interessi concernenti le proprietà od attività patrimoniali delle frazioni, o gli interessi dei parrocchiani sono in opposizione a quelli del Comune o di altre frazioni del medesimo, il Prefetto convoca gli elettori delle frazioni alle quali spettino le dette proprietà od attività, od i parrocchiani, per la nomina di tre commissari, i quali provvedano all'amministrazione dell'oggetto in controversia colle facoltà spettanti al Consiglio comunale.

Contro le decisioni del Prefetto è aperto il ricorso, anche in merito, alla quinta Sezione del Consiglio di Stato, a' termini dell'articolo 23, n. 9 della legge 17 agosto 1907, n. 638 (testo unico, v. § 852).

Sarà inteso il voto del Consiglio comunale sui cambiamenti relativi alla circoscrizione delle parrocchie del Comune, in quanto sostenga qualche spesa per le medesime.

Art. 128. — Sono soggetti all'esame del Consiglio i bilanci ed i conti delle amministrazioni delle chiese parrocchiali e delle altre amministrazioni, quando esse ricevono sussidi dal Comune.

Sulle questioni che sorgano in conseguenza di questo esame è aperto il ricorso, anche per il merito, alla Giunta provinciale amministrativa in sede contenziosa, a termini dell'articolo 21, n. 1, della legge 1° maggio 1890, n. 6837.

La legge stabilisce i modi e le forme delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio, per assicurarne il regolare andamento: per le deliberazioni concernenti mutui o spese facoltative oltre certi limiti, o spese che vincolino il bilancio per oltre cinque anni, prescrive maggioranza più rigida e doppia deliberazione a conveniente intervallo di tempo.

* § 806. — Come il Consiglio costituisce l'organo « legislativo » del Comune, così la Giunta ne costituisce il corpo « esecutivo ».

Essa è eletta dal Consiglio comunale entro il proprio seno; i membri della Giunta, che si chiamano *assessori*, sono sempre rieleggibili alla scadenza. La votazione ha luogo a scrutinio di lista ed a maggioranza assoluta di voti; ma se dopo due votazioni consecutive l'elezione non è avvenuta o non si è compiuta, si procede al ballottaggio e basta allora la maggioranza relativa.

La Giunta si compone, oltrechè del Sindaco, il quale la convoca e la presiede, di 10 assessori e 4 supplenti nei

Comuni che hanno più di 250,000 abitanti — di 8 assessori e 4 supplenti in quelli con popolazione eccedente i 60,000 — di 6 assessori e 2 supplenti in quelli con popolazione superiore a 30,000 — di 4 assessori e 2 supplenti in quelli con più di 3,000 abitanti — di 2 assessori e 2 supplenti negli altri.

La Giunta rappresenta il Consiglio nell'intervallo delle riunioni di quest'ultimo; e veglia al regolare andamento dei servizi municipali, attenendosi alle deliberazioni del Consiglio. Le sue adunanze, convocate dal Sindaco con la frequenza richiesta dalle necessità del pubblico servizio, sono sempre segrete come è proprio dei poteri esecutivi.

Le attribuzioni della Giunta sono così specificate dalla legge:

Art. 135. — Appartiene alla Giunta:

1° di fissare il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e per le convocazioni straordinarie del Consiglio;

2° di nominare e licenziare, sulla proposta del Sindaco, i servienti del Comune;

3° di deliberare intorno all'erogazione delle somme stanziare in bilancio per le spese impreviste ed allo storno da un articolo all'altro nella stessa categoria;

4° di concludere le locazioni e conduzioni, i contratti resi obbligatori per legge, o deliberati in massima dal Consiglio;

5° di preparare i ruoli delle tasse e degli oneri comunali sia generali che speciali;

6° di formare il progetto del bilancio;

7° di proporre i regolamenti da sottoporsi alle deliberazioni del Consiglio;

8° di partecipare alle operazioni della leva determinate dalle leggi;

9° di dichiarare i prezzi delle vetture di piazza, delle barche e degli altri veicoli di servizio pubblico permanente interno;

10° di dichiarare i prezzi delle prestazioni di opera dei servitori di piazza, facchini e simili, quando non vi sia una particolare convenzione;

11° di promuovere le azioni possessorie.

Art. 136. — La Giunta prende sotto la sua responsabilità le deliberazioni, che altrimenti spetterebbero al Consiglio, quando l'urgenza sia tale da non permetterne la convocazione, e sia dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consigliare.

Di queste deliberazioni sarà data immediata comunicazione al Prefetto e ne sarà fatta relazione al Consiglio nella sua prima adunanza, affine di ottenerne la ratifica. Ad esse è applicabile la disposizione dell'articolo 123.

Art. 137. — La Giunta rende conto annualmente al Consiglio comunale della sua gestione, e del modo con cui fece eseguire i servizi ad essa attribuiti, o che si eseguirono sotto la sua direzione e responsabilità.

* § 807. — Il sindaco riveste una duplice qualità: egli è il capo dell'amministrazione comunale, ed è ufficiale del Governo. Durante tutto il Regno subalpino e nel Regno d'Italia fino al 1891, prevalendo la considerazione di questa seconda qualità, il Sindaco era nominato dal Re fra i consiglieri comunali. In seguito si venne ad un temperamento, rendendolo elettivo dal Consiglio comunale nei comuni capoluoghi di provincia o di circondario ed in quelli con popolazione superiore ai 10,000 abitanti. Ma più tardi, prevalendo la prima qualità, e in considerazione della tristissima esperienza che avea dimostrato la nomina regia essersi trasformata in un messo di influenza elettorale nelle mani del deputato locale, la legge 29 luglio 1896, n. 342, rese il sindaco eleggibile in tutti i comuni. Ecco in qual modo il più volte citato vigente testo unico emanato con regio 21 maggio 1908, n. 269, in forza dell'articolo 2 della legge 9 giugno 1907, n. 294, disciplina siffatta elezione:

Art. 140. — Il sindaco è eletto dal Consiglio comunale nel proprio seno a scrutinio segreto.

Esso dura in ufficio *quattro anni* ed è sempre rieleggibile purchè conservi la qualità di consigliere.

Art. 141. — Per la elezione del sindaco si osservano le norme seguenti:

Quando per le elezioni non sia stata indetta una convocazione straordinaria del Consiglio, la elezione deve essere posta all'ordine del giorno non più tardi della prima tornata della prima sessione, che ha luogo dopo la vacanza dell'ufficio di sindaco.

L'elezione non è valida se non è fatta coll'intervento di due terzi dei consiglieri assegnati al Comune ed a maggioranza assoluta di voti.

Se dopo due votazioni nessun candidato ha ottenuto la maggioranza assoluta, si procede ad una votazione di ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto nella seconda votazione maggior numero di voti, ed è proclamato sindaco quello che ha conseguito la maggioranza assoluta dei voti.

Quando nessun candidato abbia ottenuta la maggioranza assoluta sopra prescritta, l'elezione è rimandata ad altra adunanza da tenersi entro il termine di otto giorni, nella quale si procederà a nuova votazione. Ove nessuno ottenga la maggioranza assoluta, ha luogo una votazione definitiva di ballottaggio ed è proclamato chi ha conseguito il maggior numero di voti.

Se dopo due convocazioni non si è ottenuta la presenza del numero dei consiglieri, di cui nel presente articolo, si procede alla votazione definitiva, qualunque sia il numero dei votanti.

La seduta, nella quale si procede alla elezione del sindaco, è presieduta dall'assessore anziano, se la Giunta municipale è in funzioni, altrimenti dal consigliere anziano.

Un esemplare del processo verbale della nomina del sindaco sarà a cura della Giunta municipale trasmesso al prefetto e rispettivamente al sottoprefetto entro 10 giorni dalla sua data.

Il prefetto, con decreto motivato, annulla la nomina del sindaco quando l'eletto si trovi in uno dei casi stabiliti dall'articolo 144.

Contro il decreto del prefetto può il Consiglio comunale o l'eletto ricorrere entro quindici giorni dalla comunicazione del decreto al Governo del Re, il quale provvede con decreto reale previo il parere del Consiglio di Stato.

Senonchè la legge soggiunge :

Art. 142. — I sindaci possono essere *revocati* dall'ufficio per deliberazione motivata del Consiglio comunale.

Il Consiglio non può esser chiamato a deliberare sulla revoca del sindaco, se non quando vi sia proposta motivata per iscritto del prefetto o di un terzo almeno dei consiglieri assegnati al Comune.

Par la validità della deliberazione occorre il voto di almeno due terzi dei consiglieri assegnati al Comune.

Quando dopo due votazioni, con l'intervallo di otto giorni fra l'una e l'altra, non siasi raggiunta tale maggioranza, e in una terza adunanza, da tenersi dopo altri otto giorni, si sia ottenuta la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al Comune, è in facoltà del Governo di revocare il sindaco con decreto reale.

I sindaci *rimangono sospesi* dalle loro funzioni, dalla data della sentenza od ordinanza di rinvio a giudizio, ovvero dalla data della citazione diretta del Pubblico Ministero a comparire all'udienza e sino all'esito del giudizio, qualora vengano sottoposti a procedimento penale per alcuni dei reati preveduti negli articoli 22 lettera f, e 144, o per qualsiasi altro delitto punibile con una pena restrittiva della libertà personale, della durata superiore nel minimo ad un anno. Rimangono pure sospesi i sindaci contro cui sia emesso mandato di cattura, o dei quali sia legittimato l'arresto per qualsiasi reato.

I sindaci *decadono* di pieno diritto dal loro ufficio quando siano condannati per uno dei delitti preveduti dagli articoli 22, 144 o per qualsiasi altro reato ad una pena restrittiva della libertà personale superiore ad un mese.

I sindaci *possono essere sospesi* dal prefetto e *rimossi* dal Re per gravi motivi di ordine pubblico e, quando richiamati alla osservanza di obblighi loro imposti per legge, persistono a violarli.

Il sindaco rimosso per decreto reale non potrà essere più rieletto per uno spazio di tempo estensibile a tre anni. Il periodo d'ineleggibilità deve essere specificato nel decreto di rimozione.

La *qualità* di sindaco *si perde* per le stesse cause per le quali si perde la qualità di consigliere, o per la sopravvivenza di una delle cause di ineleggibilità indicate nell'articolo 144. La decadenza sarà pronunciata dal Consiglio comunale, su proposta del prefetto o di iniziativa di un terzo dei consiglieri comunali, entro il termine di un mese. In difetto provvederà il Governo con decreto reale.

I decreti di rimozione da sindaco saranno pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale del Regno* e un elenco ne sarà comunicato ogni tre mesi al Senato e alla Camera dei deputati.

Art. 143. — Ove il sindaco, o chi ne esercita le funzioni, non adempia ai suoi obblighi di ufficiale del Governo o non li adempia regolarmente, può, con decreto del prefetto, e per la durata non maggiore di tre mesi, venire delegato un commissario per l'adempimento delle funzioni di ufficiale del Governo.

Le spese occorrenti per l'invio ed esercizio dell'incarico di commissario saranno addossate al Comune, salvo a questo l'azione di rivalsa contro il sindaco. Su di essa pronunzierà l'autorità giudiziaria a seconda delle rispettive competenze.

Il sindaco, prima di entrare in funzioni è tenuto a prestare giuramento innanzi al Prefetto: e ciò per la qualità sua, di ufficiale del Governo.

Le sue attribuzioni sono determinate dal testo unico negli articoli seguenti:

Art. 149. — Il sindaco, *quale capo dell'amministrazione comunale*;

1° spedisce gli avvisi per la convocazione del Consiglio, e lo presiede;

2° convoca e presiede la Giunta comunale; distribuisce gli affari su cui la Giunta deve deliberare, tra i membri della medesima; veglia alla spedizione delle pratiche affidate a ciascun assessore, e ne firma i provvedimenti anche per mezzo di altro degli assessori da esso delegati;

3° propone le materie da trattarsi nelle adunanze del Consiglio e della Giunta;

4° eseguisce tutte le deliberazioni del Consiglio, tanto rispetto al bilancio, quanto ad altri oggetti, e quelle della Giunta, e firma gli atti relativi agli interessi del Comune;

5° stipula i contratti deliberati dal Consiglio comunale e dalla Giunta;

6° provvede alla osservanza dei regolamenti;

7° attende alle operazioni censuarie secondo il disposto delle leggi;

8° rilascia attestati di notorietà pubblica, stati di famiglia, certificati di povertà; compie gli altri atti consimili attribuiti all'Amministrazione comunale e non riservati esclusivamente alla Giunta;

9° rappresenta il Comune in giudizio, sia attore o convenuto, e fa gli atti conservatori dei diritti del Comune;

10° sovrintende a tutti gli uffici ed istituti comunali;

11° può sospendere tutti gli impiegati e salariati del Comune, riferendone alla Giunta ed al Consiglio nella prima adunanza, secondo le rispettive competenze di nomina;

12° assiste agli incanti occorrenti nell'interesse del Comune.

Art. 150. — *Quale ufficiale del Governo* è incaricato, sotto la direzione delle autorità superiori:

1° della pubblicazione delle leggi, degli ordini e dei manifesti governativi;

2° di tenere i registri dello stato civile a norma delle leggi ;

3° di provvedere agli atti che nello interesse della pubblica sicurezza e della igiene pubblica gli sono attribuiti o commessi in virtù delle leggi e dei regolamenti ;

4° di invigilare a tutto ciò che possa interessare l'ordine pubblico ;

5° di provvedere alla regolare tenuta del registro di popolazione ;

6° d'informare le autorità superiori di qualunque evento interessante l'ordine pubblico ;

7° ed in generale di compiere gli atti che gli sono dalle leggi affidati.

I consiglieri comunali che surrogano il sindaco saranno essi pure riguardati quali ufficiali del Governo.

Art. 151. — Appartiene pure al sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica sulle materie di cui al n. 9 dell'articolo 194, nonchè di igiene pubblica, e di far eseguire gli ordini relativi a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale in cui fossero incorsi.

La nota di queste spese è resa esecutoria dal prefetto, sentito l'interessato, ed è rimessa all'esattore che ne fa la riscossione nelle forme e coi privilegi fiscali determinati dalle leggi.

Contro questi provvedimenti del sindaco e del prefetto è ammesso il ricorso, anche per il merito, alla Giunta provinciale amministrativa in sede contenziosa, ai termini dell'articolo 1 n. 4 della legge 17 agosto 1907, n. 639 (testo unico).

Uno degli assessori può essere delegato a tenere le veci del sindaco nei casi d'assenza od impedimento di quest'ultimo. Mancando anche l'assessore delegato, ne fa le veci l'assessore anziano (secondo il numero dei voti riportati nella elezione), ed in mancanza d'assessori il consigliere anziano.

Nei comuni superiori ai 60,000 abitanti può dal Consiglio deliberarsi la divisione in quartieri, ed allora il sindaco può, con l'approvazione del Prefetto, associarsi degli *aggiunti* scelti fra gli eleggibili, e rivestiti per delegazione, delle funzioni di ufficiale del Governo. Analogamente nei comuni divisi in borgate o frazioni può il sindaco, sempre con l'approvazione del Prefetto, delegare le sue funzioni di ufficiale del Governo nelle dette borgate o frazioni ad uno dei consiglieri, o in difetto ad uno degli elettori comunali, che in quelle risiedono.

* La Provincia.

* § 808. — Gli organi dell'amministrazione provinciale sono il *Consiglio* e la *Deputazione provinciale*, avente l'uno e l'altra un proprio Presidente. Vi sono inoltre i necessari uffici ed impiegati, salariati ed agenti, secondo la qualità e lo sviluppo dei pubblici servizi.

Il Consiglio provinciale è eletto dallo stesso corpo elettorale che nomina i Consigli comunali, e con le identiche norme. Varia soltanto la base della circoscrizione, che non è il comune, ma il mandamento; ed il contenzioso delle elezioni, imperciocchè la proclamazione degli eletti appartiene alla Deputazione provinciale, dalle cui decisioni è ammesso appello al Consiglio provinciale; e dalle decisioni di questo si può poi ricorrere, o alla Corte d'appello per le quistioni d'eleggibilità, ovvero alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato per le quistioni attinenti alle operazioni elettorali (anche per il merito).

Il Consiglio provinciale è composto di 60 membri nelle provincie con popolazione superiore ai 600,000 abitanti — di 50 in quelle con più di 400,000 abitanti — di 40 in quelle con più di 200,000 — di 20 nelle altre. Anche i consiglieri provinciali ora durano in funzione sei anni normalmente, ma si rinnovano per un terzo ogni biennio e sono sempre rieleggibili.

Il Consiglio tiene ogni anno una sola sessione ordinaria, la quale incomincia di pieno diritto il secondo lunedì di agosto, e dura un mese, salvo riduzione o proroga per sua stessa deliberazione. Esso è presieduto da un proprio presidente, ed ha inoltre un vice-presidente, un segretario ed un vice-segretario, i quali tutti sono eletti dal Consiglio nel proprio seno a maggioranza assoluta nella prima adunanza d'ogni sessione ordinaria e durano in carica tutto l'anno.

Ecco le sue attribuzioni:

Art. 234 (art. 217 dell'ultimo abrogato testo unico, legge 14 febbraio 1904, n. 36; legge 18 luglio 1904). — Spetta al Consiglio provinciale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, di provvedere con le sue deliberazioni:

- 1° alla creazione di stabilimenti pubblici provinciali ;
- 2° ai contratti d'acquisto ed alle accettazioni di doni o lasciti, salva l'autorizzazione del prefetto, a senso della legge 21 giugno 1896, n. 218 ;
- 3° agli affari relativi all'amministrazione del patrimonio della provincia ;
- 4° all'istruzione secondaria, classica e tecnica, quando non vi provvedano particolari istituzioni o il Governo a ciò autorizzato da leggi speciali ;
- 5° agli istituti e stabilimenti pubblici diretti a beneficio della provincia o di una parte di essa, i quali non abbiano un'amministrazione propria e consorziale ;
- 6° al mantenimento dei mentecatti poveri della provincia ed alle altre spese di cui alla legge 14 febbraio 1904, n. 36 ;
- 7° alle strade provinciali ed ai lavori relativi a fiumi e torrenti e posti dalle leggi a carico della provincia ;
- 8° ai sussidi in favore di comuni o consorzi per opere pubbliche, per la pubblica istruzione, per istituti di pubblica utilità ;
- 9° alla formazione del bilancio, allo storno da una categoria all'altra delle spese stanziare, all'esame del conto consuntivo del tesoriere, del conto amministrativo della deputazione e all'applicazione dei fondi disponibili ;
- 10° alle azioni da intentare o sostenere in giudizio ;
- 11° allo stabilimento di pedaggi sui ponti e sulle strade provinciali ;
- 12° al concorso della provincia ad opere e spese per essa obbligatorie a termini della legge ;
- 13° alla creazione di prestiti ;
- 14° ai regolamenti per le istituzioni che appartengono alla provincia e per gli interessi amministrativi della medesima ;
- 15° alla vigilanza sopra le istituzioni e gli stabilimenti pubblici a beneficio della provincia o di una parte della medesima, quand'anche abbiano un'amministrazione speciale e propria ;
- 16° alla nomina, sospensione e revoca d'impiegati addetti agli uffizi e stabilimenti provinciali, osservate le norme stabilite dalle leggi e dai regolamenti intorno alle singole materie ;
- 17° alla conservazione dei monumenti e degli archivî provinciali ;
- 18° alla determinazione del tempo entro cui la caccia possa essere esercitata, ferme le altre disposizioni delle leggi relative ;
- 19° alla conservazione degli edifizî di proprietà provinciale e degli archivî amministrativi della provincia ;
- 20° alla nomina dei membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa a' termini dell'articolo 10; dei componenti della Commissione elettorale provinciale a' termini dell'articolo 42, dei membri elettivi della Commissione provinciale d'assistenza e di beneficenza pubblica, ai termini della legge 18 luglio 1904, n. 390, e di tutte le altre Commissioni la cui nomina sia devoluta, in tutto od in parte, da leggi speciali al Consiglio provinciale.
- Sono applicabili ai regolamenti contemplati in questo articolo le sanzioni di cui nell'articolo 218.

Art. 235. — Il Consiglio provinciale delibera a termine delle leggi:

1° sovra i cambiamenti proposti alla circoscrizione della provincia, dei circondari o dei distretti, dei mandamenti e dei comuni, sulle designazioni dei capoluoghi ;

2° sulle modificazioni da introdursi nella classificazione delle strade nazionali discorrenti nella provincia;

3° sulla direzione delle nuove strade consortili;

4° sullo stabilimento dei consorzi; e generalmente sugli oggetti riguardo ai quali il suo voto sia richiesto dalla legge o domandato dal prefetto.

Art. 236. — Il Consiglio provinciale esercita sugli istituti di carità, di beneficenza, di culto, ed in ogni altro servizio pubblico, le attribuzioni che gli sono dalle leggi affidate.

Art. 237. — Il Consiglio può delegare uno o più dei suoi membri per invigilare sul regolare andamento degli stabilimenti pubblici fondati o mantenuti a spese della provincia o dei suoi circondari.

Art. 238. — Può anche il Consiglio demandare ad uno o più dei suoi membri l'incarico di fare le inchieste di cui abbisogni nella cerchia delle sue attribuzioni.

La legge stabilisce i modi e le forme delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio; per le deliberazioni di mutui e per quelle di spese che vincolano il bilancio per più di cinque anni e per quelle di spese facoltative in genere, prescrive maggioranza più forte che non per le altre.

* § 809. — Il Consiglio è come l'organo legislativo della Provincia: la Deputazione provinciale ne è l'organo esecutivo.

Essa è eletta dal Consiglio Provinciale entro il proprio seno, integralmente ora ogni quattro anni; e mentre insino al 1888 fu presieduta dal Prefetto, oggi ha un proprio presidente, eletto anche dal Consiglio provinciale fra i suoi membri, ad ogni quadriennio. Gli uscenti sono sempre rieleggibili.

La Deputazione è composta oltrechè del suo presidente, di 10 membri nelle provincie con popolazione superiore ai 600,000 abitanti — di 8 membri in quelle con più di 300,000 — di 6 membri nelle altre.

Eccone le attribuzioni:

Art. 242. — La Deputazione provinciale:

1° rappresenta il Consiglio, nell'intervallo della sessioni;

2° provvede all'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio provinciale, con facoltà di farsi rappresentare da uno o da più dei suoi componenti;

3° prepara i bilanci delle entrate e delle spese;

4° sospende gli impiegati degli uffizi e stabilimenti provinciali, rendendone conto al Consiglio;

5° nomina, sospende, revoca i salariati a carico della Provincia;

6° stipula i contratti, determinandone le condizioni in conformità delle deliberazioni del Consiglio;

7° delibera sulla erogazione delle somme stanziare in bilancio per le spese impreviste e sullo storno da un articolo ad altro d'una stessa categoria;

8° fa gli atti conservatori de' diritti della provincia;

9° in caso d'urgenza fa gli atti e dà i pareri riservati al Consiglio, riferendone al medesimo nella prima adunanza a' termini dell'articolo 243;

10° compie gli studi preparatori degli affari da sottoporsi alle deliberazioni del Consiglio provinciale;

11° rende conto al medesimo annualmente della sua amministrazione;

12° deve ogni anno raccogliere in una relazione generale tutte le notizie statistiche relative all'amministrazione della Provincia, e sottoporle tanto al Governo che al Consiglio provinciale, con le forme determinate dai regolamenti generali;

13° dovrà dare il suo parere al Prefetto ogni volta che sia da esso richiesto.

Art. 243. — La Deputazione provinciale prende sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio, quando la urgenza sia tale da non permetterne la convocazione e sia dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consigliare.

Di queste deliberazioni sarà data immediata comunicazione al Prefetto, e ne sarà fatta comunicazione al Consiglio nella sua prima adunanza, a fine di ottenerne la ratifica.

Ad essa è applicabile il disposto dell'articolo 123.

In ordine al Presidente di essa, dispone il testo unico ultimo :

Art. 249. — Il presidente della Deputazione provinciale:

1° rappresenta la Provincia in giudizio;

2° procede per le contravvenzioni ai regolamenti provinciali in conformità degli articoli 219 e 220;

3° firma gli atti relativi all'interesse dell'amministrazione provinciale;

4° ha la sorveglianza degli uffizi e degli impiegati provinciali;

5° assiste agli incanti personalmente o per mezzo di altro dei membri della Deputazione provinciale da lui delegato;

6° firma i mandati col concorso d'un altro membro della Deputazione provinciale, del segretario o del capo di servizio e del ragioniere.

Art. 250. — In caso di assenza o d'impedimento del presidente, ne fa le veci il deputato anziano.

* Vigilanza e tutela sulle amministrazioni locali.

* § 810. — I Comuni e le Provincie essendo corpi autarchici istituiti e regolati dalla legge, debbono ad essa attenersi in tutte le loro determinazioni, ed esistono perciò gli opportuni controlli giurisdizionali che su reclamo degli

interessati possono correggerne gli atti in contrasto con le leggi dello Stato.

Tuttavia, non si reputa sufficiente al pubblico interesse questa possibilità di sottomettere a sindacato gli atti loro i quali offendono i diritti o gli interessi garantiti ai terzi dalle leggi; e si vuole in tutti gli Stati — benchè con maggiore o minore rigidità — che il Potere Esecutivo eserciti una generale vigilanza sopra tutto l'andamento delle amministrazioni locali. Questa vigilanza ha un duplice scopo: il rispetto delle leggi in genere, e l'esecuzione di esse in uno spirito che non risulti difforme dallo spirito generale della cosa pubblica.

Inoltre diffidandosi dell'imperfetto controllo della stampa e della pubblica opinione specialmente nei comuni minori, in molti Stati si reputa necessario che le deliberazioni più gravi non solamente abbiano ad essere prese dal Consiglio comunale o provinciale con maggiore solennità e severità di forme, ma abbiano anche ad essere integrate con l'approvazione di altri corpi, nell'interesse diretto dei Comuni e delle Provincie, più che nell'interesse generale della cosa pubblica. Di qui la sottoposizione dei nostri Consigli comunali e provinciali ad una tutela che per varii rispetti può dirsi eccessiva, almeno nelle presenti sue forme.

Noi esporremo per sommi capi quanto attiene alla *vigilanza* e quanto alla *tutela* sul Governo locale.

* § 811. — L'organo precipuo della vigilanza sui Comuni e sulle Provincie è il *prefetto*.

In ogni Provincia è un prefetto, nominato dal Re e dipendente dal Ministro dell'Interno, quantunque nell'esercizio delle sue svariate attribuzioni esso rappresenti tutti i Ministri. Il prefetto è poi assistito dal Consiglio di Prefettura, composto di funzionarii da lui dipendenti, ed in ogni circondario è rappresentato da un sottoprefetto, salvochè nel circondario in cui risiede il prefetto medesimo. Nei distretti delle provincie Venete e della provincia Mantovana, sta un commissario distrettuale.

I processi verbali di tutte le deliberazioni dei Consigli

e delle Giunte comunali, dei Consigli e delle Deputazioni provinciali, debbono essere entro otto giorni rassegnati al sottoprefetto o al prefetto, ond'egli possa constatare se le deliberazioni sono conformi alle leggi così per la forma come per la sostanza. Trattandosi di deliberazioni provinciali, il prefetto può annullarle entro venti giorni (entro due mesi, se si riferiscono ai bilanci). Trattandosi di deliberazioni comunali, il sottoprefetto o il prefetto ne può sospendere l'esecuzione entro 15 giorni (entro un mese pei bilanci), e il prefetto le può annullare entro trenta giorni. In ogni caso l'annullamento è pronunziato previo parere del Consiglio di Prefettura; e contro di esso, contro certi limiti di tempo è aperto ricorso al Governo, il quale provvede con decreto regio, previo parere del Consiglio di Stato.

Siccome però a termini dell'articolo 298 « sono nulle *di pieno diritto* le deliberazioni prese in adunanze illegali o sopra oggetti estranei alle attribuzioni del Consiglio (comunale o provinciale) o se si sono violate le disposizioni delle leggi » il Governo del Re conserva in ogni tempo la facoltà d'annullare dette deliberazioni con decreto regio udito il Consiglio di Stato, ancorchè sieno sfuggite all'annullamento prefettizio.

Inoltre, è previsto il caso in cui le autorità comunali non eseguono qualche attribuzione loro demandata dalla legge; ed è allora in potestà del prefetto di inviare a loro spese un suo commissario sopra luogo, per la spedizione degli affari in ritardo. Per il sindaco provvede l'articolo 143, riferito nel § 807. Se invece vengono a mancare le necessarie deliberazioni dei Consigli (comunali e provinciali) malgrado che sieno stati all'uopo convocati, è data al prefetto la facoltà di provvedere a tutti i rami del servizio, e di dar corso a tutte le spese che sieno rese obbligatorie o dalla legge o da antecedenti deliberazioni consigliari.

Vi è infine, come suprema sanzione in mano all'Esecutivo, il diritto di sospensione e di rimozione dei sindaci secondo fu detto pure nel § 807, e quello di scioglimento dei Consigli comunali o provinciali. La facoltà di scioglimento della quale suol farsi uso troppo largo e non di

rado eccessivo, è disciplinata negli articoli seguenti del testo unico:

Art. 316. — I Consigli comunali e provinciali possono essere sciolti per gravi motivi d'ordine, o quando richiamati all'osservanza di obblighi loro imposti per legge persistono a violarli. Deve procedersi alla nuova elezione entro il termine di *tre mesi*.

Per motivi amministrativi, o d'ordine pubblico, il termine può essere prorogato fino a *sei mesi*.

Lo scioglimento e la proroga del termine sovra stabilito sono ordinati per decreto reale, il quale deve essere preceduto da una relazione contenente i motivi del provvedimento.

Questi decreti sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno, e un elenco ne viene comunicato ogni tre mesi al Senato e alla Camera dei deputati.

Art. 317. — In caso di scioglimento del Consiglio comunale, l'amministrazione è affidata ad un *commissario straordinario*.

In caso di scioglimento del Consiglio provinciale, l'amministrazione è affidata ad una *Commissione straordinaria*, presieduta dal consigliere delegato e composta di quattro membri scelti fra persone che siano eleggibili a consiglieri provinciali, e che non abbiano fatto parte del disciolto Consiglio.

Tanto il commissario straordinario, quanto i quattro membri della Commissione, sono nominati con decreto reale.

Il commissario straordinario esercita le funzioni che la legge conferisce al *sindaco* e alla *Giunta*.

La Commissione straordinaria esercita le funzioni che la legge conferisce alla *Deputazione provinciale*.

Quando il commissario straordinario e la Commissione provinciale assumono per *l'urgenza* i poteri del Consiglio, le loro deliberazioni non potranno vincolare i bilanci del Comune e della Provincia oltre l'anno, sono sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, e ne è fatta relazione ai rispettivi Consigli nella loro prima adunanza perchè ne prendano atto.

Art. 318. — La Commissione straordinaria e il commissario straordinario eletti in virtù dell'articolo 317 provvedono, con nomine da farsi fra gli eleggibili a consigliere, alla sostituzione di coloro che pel fatto dello scioglimento dei Consigli siano decaduti dall'esercizio di speciali funzioni, per le quali la legge espressamente richieda la qualità di consigliere.

Le persone così nominate durano in carica finchè non vengano regolarmente sostituite dai rispettivi Consigli.

Abbiamo detto che, di questa facoltà di scioglimento, il potere esecutivo ha fatto sovente uso troppo largo ed eccessivo; e potremmo anche aggiungere per motivi spesso di favoritismo a favore di determinati partiti. Ad ovviare a simile inconveniente tentò di provvedere il ministro dell'interno Sonnino con un suo progetto del marzo 1906, e

bene accolto dalla Commissione incaricata di riferirne alla Camera; ma — come spesso avviene delle buone idee — il progetto fu sepolto negli archivî, dopo la caduta del Gabinetto presieduto dal ministro proponente ⁽¹⁾.

* § 812. — È organo di tutela sui comuni e sulle provincie, la *Giunta provinciale amministrativa*.

Essa si compone del Prefetto, che la presiede — di due consiglieri di Prefettura designati al principio d'ogni anno dal Prefetto, con un consigliere supplente — e di quattro membri effettivi e due supplenti, nominati dal Consiglio provinciale fuori del proprio seno per la durata di quattro anni con rinnovazione d'una metà ogni biennio.

Le sue funzioni di tutela sui comuni si possono così riassumere:

Approvazione o meno, e quindi necessità di controllare le deliberazioni dei comuni che riguardano:

1° l'*alienazione d'immobili*, di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito e di azioni industriali, non che la *costituzione di servitù* e la *contrattazione di prestiti*;

2° l'*acquisto di azioni industriali* e gli *impieghi di danaro*, quando non si volgano alla compra di stabili o mutui con ipoteche, o verso la cassa dei depositi e prestiti, od all'acquisto di fondi pubblici dello Stato, o di buoni del tesoro:

3° le *locazioni e conduzioni oltre i dodici anni*;

4° le *spese* che vincolano i bilanci *oltre i cinque anni*;

5° i *cambiamenti nella classificazione delle strade* ed i progetti per la *apertura e ricostruzione delle medesime*, previo il parere degli ufficiali del genio civile della provincia, a termini di legge, e salvo il ricorso, anche in merito, alla quarta Sezione del Consiglio di Stato;

6° l'*introduzione dei pedaggi*;

7° i *regolamenti d'uso e d'amministrazione dei beni del comune*, e delle *istituzioni* che il medesimo amministra in caso d'opposizione degli interessati;

8° i *regolamenti dei dazi e delle imposte comunali*;

9° i *regolamenti di edilità e polizia locale* attribuiti dalla legge ai comuni.

(1) Cfr. Legislatura XXII, Sess. 1904-1906. Progetto: Documenti n. 357. Camera dei deputati, Tornata dell'8 marzo 1906, Relazione, id. id. n. 357-A. Tornata del 24 detto.

Sono delegati poi al prefetto l'esame e l'apposizione del visto ai regolamenti di *polizia locale*, dopo l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa.

Il prefetto trasmetterà al competente Ministero copia dei regolamenti approvati dalla Giunta provinciale e che siano relativi alle materie di cui ai numeri 8 e 9 sopraccennati.

Il Ministero, udito il Consiglio di Stato, può annullarli in tutto o in parte, in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali.

Nessun Consiglio comunale potrà *intentare in giudizio un'azione* relativa ai diritti sopra i *beni stabili*, nè aderire ad una domanda relativa agli stessi diritti, senza averne ottenuta l'autorizzazione dalla Giunta provinciale amministrativa nella cui giurisdizione è posto il comune.

Spetta alla Giunta provinciale amministrativa, udito il Consiglio comunale, di fare d'*ufficio* in bilancio le *allocazioni* necessarie per le *spese obbligatorie*.

Quando la Giunta municipale non ispedisca i *mandati* o non dia *esecuzione alle deliberazioni approvate*, ovvero essa od il Consiglio comunale non compiano le *operazioni fatte obbligatorie* dalla legge, provvederà la Giunta provinciale amministrativa.

Nel caso di negare o sospendere le approvazioni richieste dai precedenti articoli, la Giunta provinciale amministrativa ne farà conoscere ai Consigli comunali i motivi, e sulle repliche date dai medesimi procederà alla decisione.

Potrà anche ordinare *a spese del comune* le indagini che crederà necessarie.

Contro le decisioni della Giunta provinciale amministrativa i Consigli comunali e i prefetti potranno ricorrere *al Governo del Re*, il quale provvederà con decreto reale, previo il parere del Consiglio di Stato.

Nel caso di diniego di autorizzazione a stare in giudizio è salvo il *ricorso, anche in merito*, alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Verso la provincia poi la Giunta amministrativa esercita le medesime attribuzioni tutorie; e inoltre sono soggette all'approvazione della Giunta medesima le delibera-

zioni dei Consigli provinciali relative alla creazione di stabilimenti pubblici a spese della provincia.

Torna qui opportuno ricordare anche, che le Giunte provinciali amministrative, oltrechè organi di tutela sui comuni e le provincie, per la legge 1 maggio 1890, n. 6837, costituiscono anche una giurisdizione amministrativa per decidere, pronunciando anche in merito, dei ricorsi che non sieno di competenza nè del Potere Giudiziario nè di corpi o collegi speciali, in ordine a deliberazioni dei Consigli provinciali e comunali, delle Giunte comunali e Deputazioni provinciali e dei sindaci. Al qual proposito ricordiamo il decreto 17 agosto 1907, n. 639, col quale in forza dell'articolo 15 della legge 7 marzo 1907, n. 62, vengono riunite in testo unico le disposizioni riferentesi alle attribuzioni della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale.

Art. 75.

La leva militare è regolata dalla legge.

SOMMARIO:

La leva militare.

§ 813. L'obbligo militare. — § 814. Il contingente annuo. — * § 815. Origini e valore dell'articolo 75. — * § 816. Cenni di legislazione riguardanti il reclutamento dell'esercito sino alla legge 15 dicembre 1907, n. 763. — * § 817. La leva marittima e cenni sulla legislazione che la regola sino alla legge 5 luglio 1908, n. 348.

La leva militare.

§ 813. — Nelle turbolenti Società primitive il diritto di portare le armi in difesa della patria era intimamente connesso col diritto di libertà individuale, quasi emblema e sostrato visibile della cittadinanza *optimo jure*. Non poteva altro pregiarsi in quei tempi, che l'attitudine militare; epperò solo chi possedeva questa, era un uomo. Presso i Romani *virtus* era valore, non virtù: e l'ordinamento di quel popolo in curie, in centurie, in tribù, costituiva a un tempo i quadri dell'esercito e le liste elettorali. In Grecia il censo vario, o la mancanza d'ogni censo, dava similmente la base così alla partecipazione, ai pubblici uffici come alla formazione guerresca del popolo. Nell'antica Germania intervenivano alle assemblee politiche i soli guerrieri, che Tacito ci fa rivivere innanzi già armati e pronti al cimento, ubbidienti alle deliberazioni dei capi, alla cui voce i fieri seguaci battevano insieme le lance e gli scudi in segno d'approvazione e di giubilo. Più tardi nell'ordinamento feudale apparì anche più chiara e perspicua l'unità primordiale della organizzazione guerresca con quella economica e quella politica.

L'esercito non era che la società mobilizzata, e la società non era che l'esercito in disponibilità. I capi militari erano al tempo stesso i signori dei feudi ed i capi politici; i liberi uomini erano in pace i proprietari, in guerra i combattenti. E la formazione della schiera non si modellava sui compiti vari e gli armamenti vari per le operazioni belliche, ma si assideva nella divisione territoriale dello Stato: ogni comune, ogni feudo costituiva una unità tattica; in ciascun reparto le specializzazioni d'armi e di uffici si fondavano sulle distinzioni delle classi sociali e politiche; ciascun capo guidava i suoi cavalieri, i suoi arcieri, i suoi fanti, le sue macchine sotto il proprio vessillo; la battaglia non era che un'infinita e indefinita serie di duelli intrecciati fra gli avversari, le armate si formavano all'istante del bisogno e subito dopo si dissolvevano, ritornando ciascuno a godersi il conquistato bottino presso il focolare domestico. Oggi ancora, di quell'antico parallelismo fra il diritto di portare le armi e il diritto di partecipare alla cosa pubblica, rimangono visibili tracce. Il pacifico alpigiano d'Appenzell usa armarsi d'una spada innocente nei giorni in cui scende all'annua *Landesgemeinde* per votare le leggi e scegliere i magistrati della sua repubblica: e non pochi oppugnano l'estensione del voto politico alle donne adducendo a motivo che le donne non portano armi in difesa della patria; e molte leggi moderne escludono dall'esercito come indegni i cittadini colpiti da condanne infamanti o cresciuti nell'esercizio d'infami mestieri.

Col progredire dei tempi si venne iniziando una specializzazione, il cui effetto fu di separare la funzione della difesa armata dalle altre funzioni sociali, e di rendere autonomo, organico, permanente l'esercito. Il popolo passò da una vita avventurosa e irrequieta, in cui le industrie riempivano appena i torbidi intervalli delle guerre, ad uno stato in cui la guerra non venne che ad interrompere tratto tratto la tranquillità della vita industriale: la proprietà mobile sostituendosi per importanza alla proprietà fondiaria, accrebbe sempre più il numero dei cittadini de-

diti alle arti della pace e ridusse proporzionalmente quello degli armigeri. D'altra parte, a misura che la preparazione e la condotta della guerra diveniva più estesa, incominciò a sentirsi più fiero il peso che l'azione militare fa gravitare sulle risorse nazionali, onde gl'interessi economici divennero più restii alle guerre generali lunghe e frequenti. Fu per questi varî motivi che l'esercitò incominciò a differenziarsi dal corpo sociale, e nel suo seno medesimo venne pure ad organizzarsi altrimenti, disciplinandosi in opportuna gerarchia sotto duci più preparati al loro ufficio, e ripartendosi con un sistema di divisioni orizzontali a seconda dei còmpiti e degli armamenti, in luogo delle primitive divisioni verticali che si fondavano sulle classi sociali o sulla comunanza di capo o di patria. Il complesso dei guerrieri, distinto dalla rimanente popolazione, specializzato pel suo scopo, organizzato in guisa più adatta al suo debito, diventò permanente e stanziale.

Per corrispondere ai nuovi bisogni bastarono dapprima i corpi volontarii, i mercenarii, le compagnie di ventura. I pacifici borghesi, lieti di potersi ritrarre dalla dura bisogna di difendere con le armi i proprii beni, non dubitarono di affidarsi a gente venduta per la tutela necessaria contro le estranee aggressioni. I despoti a lor volta, poichè le masse erano più contente di pagare imposte anzichè di cingere spada, aggravarono d'imposte il popolo e con quelle assoldarono mercenarii, servendosene a sostegno del loro dispotismo.

Ma ulteriori mutamenti nella condizione delle cose addussero parallele mutazioni nell'organamento dell'esercito. La invenzione della polvere da sparo fece decadere il coraggio personale e le armi bianche, mutò la tattica delle guerre e delle battaglie: il costituirsi dei grandi Stati nell'epoca moderna contribuì con la rinnovata tattica a richiedere in campo grandi masse, cui più non bastavano a provvedere nè gli arruolamenti volontarii nè i mercenarii. L'esperienza dimostrò ai governanti quanto poco valgano in guerra gli eserciti pugnanti per paga, e dimostrò ai governati come in pace possano essere fatali al popolo gli eserciti costituiti

piuttosto a sostegno del Principe che a tutela della nazione. Venne quindi il sistema del servizio militare obbligatorio.

Gli Stati liberi moderni, trovando questo sistema e sentendone la necessità, non poterono trascurare di regolarlo imprimendovi il loro spirito di libertà e d'uguaglianza sotto l'imperio della legge. Difendere il sacro suolo della patria, l'indipendenza nazionale, lo Stato in complesso e i beni e la libertà di ciascuno, non è compito il quale possa gravare sopra una parte sola della popolazione, ma deve senza privilegi essere ripartito equamente su tutti. In tal guisa il carico è reso meno grave secondo i principii dell'uguaglianza, e secondo i principii di libertà la nazione stessa attende alla propria difesa come attende con le elezioni al proprio governo e col giurì ad amministrare la propria giustizia. D'altra parte, accorrere alle bandiere e rimanervi per un tempo non breve, è limitazione della libertà individuale, (§ 291) è dedica del proprio tempo e della propria attività alla cosa pubblica, sottraendo sè stesso al proprio avvenire, alla propria famiglia: è un peso duplice, alla libertà personale ed a quella economica. Infine, entrare nell'esercito è sottomettersi ad una disciplina che non può non essere rigida fino al punto da mettere capo a sanzioni penali e a tribunali ben diversi da quelli ordinarii: è sottrazione ai giudici « naturali » (§§ 786 e ss.) per incontrare altri giudici d'eccezione. Ora il regime costituzionale rappresentativo ha per canone che simili pesi non si possano imporre ai cittadini dal Governo, bensì dalla legge; la quale, essendo fatta con la partecipazione preponderante della rappresentanza del popolo può sola riescire a proporzionare i diritti e i doveri con la coscienza nazionale, secondo i sommi principii della libertà e dell'eguaglianza. Dunque tutto ciò che attiene al reclutamento dell'esercito, al dovere militare, alle esenzioni, alla durata del servizio, non può che essere materia diniegata al governo e riserbata solo al Parlamento.

§ 814. — Senonchè i fini dello Stato libero non sono tutti raggiunti con lo stabilire che solo una legge può ordinare quali saranno i motivi di esenzione, e con quale disciplina

e per quale spazio di tempo tutti i cittadini non esentati dovranno essere sottoposti al militare servizio.

Invero, posto a base del reclutamento il servizio obbligatorio, la massa dei cittadini che ogni anno trovasi obbligata a prendere le armi risulta così enorme, che nessun paese potrebbe impunemente addossarsi in tempo di pace il carico schiacciante di riceverla sotto le bandiere. La finanza pubblica piegherebbe sotto l'immenso dispendio; l'economia nazionale soffrirebbe mortalmente per la continua sottrazione di tutte le giovani forze ai campi, alle officine, alle industrie, ai commerci; lo stesso esercito risulterebbe debilitato per la confusa presenza di troppi elementi resi via via deboli dal decrescente vigore fisico. Indi la necessità di determinare, ogni anno, quanti effetti vamente dei cittadini obbligati al servizio militare dovranno essere incorporati nell'esercito per il tempo strettamente necessario alla loro istruzione, lasciando gli altri a disposizione della patria, ma senza obbligo d'effettiva presenza ai corpi; in altre parole, di determinare ogni anno il contingente della leva terrestre e marittima.

Ora, anche questa determinazione del contingente, in uno Stato libero non può che essere riserbata al Parlamento, il quale vi provvederà con apposita legge annua. Infatti, la proporzione da darsi all'esercito dipende bensì da considerazioni che sfuggono alla volontà nostra, ossia dalle forze militari e dalla condotta politica degli Stati finitimi; pur tuttavia queste cagioni esterne vogliono essere valutate dalla *nostra* coscienza nazionale, secondo la *nostra* linea di condotta politica, e in ciò la valutazione non può appartenere all'Esecutivo ma alla diretta rappresentanza del popolo. Si aggiunga che l'esercito non può non essere costituito con savio e costante rapporto alle forze economiche della nazione ed alla potenza finanziaria dello Stato; non provvedendosi al costosissimo suo mantenimento, che per mezzo delle imposte; quindi ecco un secondo motivo per cui la determinazione dell'annuo contingente non può che essere una competenza del Parlamento. Si osservi da ultimo che il raccogliere con libera disposizione tante migliaia di

armati non è potestà che sia prudente abbandonare all'arbitrio del Potere Esecutivo, senza un previo sindacato della coscienza nazionale, la cui rappresentanza legale e diretta trovasi nel Parlamento. Per tutti questi diversi ordini di motivi, rimane dimostrato come in un governo libero anche l'annua determinazione del contingente debba essere riservata alla legge.

Avviene in questo campo ciò che vedemmo avvenire nel campo della gestione finanziaria dello Stato (§ 203 e ss.). Leggi generali stabiliscono le entrate e le spese, ma il cittadino non ha obbligo di pagare le imposte nè il Governo ha potestà di esigere e spendere, se non interviene annualmente un'altra legge, quella del bilancio, a dare esecuzione a quelle leggi generali, esercizio per esercizio: e dove la legge del bilancio dimentichi per un dato esercizio di stabilire le vie e i mezzi per la esecuzione d'una legge permanente d'entrata o di spesa, non perciò questa rimane abrogata, ma semplicemente priva d'applicazione per quell'anno. Così pure per l'esercito e per l'armata. Leggi generali permanenti pongono l'obbligo dei cittadini al militare servizio con le condizioni e pel tempo che esse stimano più rispondente allo scopo; ma il cittadino non ha obbligo di presentarsi alle bandiere nè il Governo ha diritto a chiamarvelo, se non interviene ogni anno la legge della leva; e dove quest'ultima per un anno venga a mancare, non perciò l'esercito si scioglie, ma la leva per quell'anno non può legalmente eseguirsi. V'ha solo questo punto di divergenza tra le due, che l'eventuale rigetto della legge di bilancio sospende tutta intera la vita legale dei pubblici servizi, laddove il rigetto d'una legge di leva non fa che impedire la legale chiamata del solo contingente di quell'anno, mentre le altre classi già sotto le armi non cessano perciò dai loro obblighi fino al termine della rispettiva ferma.

E come la votazione annua del bilancio, così quella delle leve ci viene dall'Inghilterra ed entrambe hanno il medesimo scopo. L'una impedisce che l'Esecutivo possa procurarsi entrate a sua posta e spendere a proprio beneplacito; l'altra impedisce che l'Esecutivo possa a suo arbitrio accre-

scere i pesi militari della nazione; entrambe cooperano ad impedire che l'Esecutivo, con l'assunzione di mercenari o con l'estensione delle leve, possa aumentare senza controllo le forze armate a propria libera disposizione. L'una è annua perchè ogni anno ricorrono con le stagioni i prodotti imponibili; l'altra è annua perchè ogni anno giungono all'età adulta le giovani generazioni. Entrambe hanno l'altissimo ufficio di rendere indispensabile al Governo la convocazione annua del Parlamento; chè se non fosse per la necessità legale di ottenere da questo annualmente le leve e le imposte necessarie, troppo facilmente l'Esecutivo sfuggirebbe all'obbligo costituzionale impostogli senza apparente sanzione della prima frase dell'articolo 9 del nostro Statuto. Eppure in Italia noi abbiamo avuto decreti e leggi anche in materia di leve; nè già nei tempi commossi dalla unificazione nazionale, o nei primi e incerti tempi del regime libero, ma in epoca a noi molto prossima. La leva di mare sui giovani nati nel 1874 fu ordinata col decreto-legge 24 gennaio 1895, n. 29; quelle sui giovani nati nel 1879 furono ordinate coi due decreti-legge del 20 e 23 settembre 1899, n. 372 e 373. Tali decreti-legge, per verità, vennero più tardi ratificati dal Parlamento, rispettivamente con le leggi 13 luglio 1895 n. 452, e 17 dicembre 1899, n. 441 e 442: ma con le pericolosissime massime generalmente seguite dal nostro Giudiziaro in materia di decreti-legge (§§ 155, 758, 761), è motivo di grandissima trepidazione il precedente già emesso con le incostituzionali ordinanze testè ricordate.

* § 815. — L'aspro governo militare di Cromwell aveva fatto sorgere nei cuori inglesi l'impressione incancellabile, che l'esistenza d'un esercito permanente costituisca un pericolo per l'esistenza delle libertà costituzionali. Nel 1663, quando era appena ritornata sul trono la dinastia degli Stuardi e il Parlamento le si dimostrava fedelissimo, non potè ristarsi tuttavia dal dichiarare quella istituzione « un pubblico gravame ». Sopraggiunsero poscia altri eccessi durante il regno di Giacomo II, e quella prima impressione diventò anche più salda e severa. Dopo la rivoluzione del 1688, che in-

staurò definitivamente il sistema costituzionale, il Parlamento inglese nell'Atto dei Dritti dichiarò contrario alla Costituzione l'assoldare e mantenere eserciti nel regno e in tempo di pace senza il consenso delle Camere; e subito dopo affrontò il dilemma: *come assicurare la difesa della indipendenza nazionale con la sicurezza delle pubbliche libertà*. La soluzione fu trovata nel dichiarare che un esercito stanziato potesse essere tollerato sotto le seguenti condizioni: che ogni anno si dovesse riconoscere con apposita legge l'esistenza d'un esercito permanente essere « contraria alla Costituzione » — che ogni anno si dovesse riconoscere, non la necessità dell'esercito, ma la « convenienza » di esso « per l'equilibrio delle potenze in Europa » — che le spese a ciò necessarie dovessero essere consentite ogni anno dalla legge del bilancio — che i necessari poteri disciplinari per mantenere salda la compagine delle truppe, si dovessero pure conferire d'anno in anno con apposita legge, « come facoltà straordinarie ». Di quì il *Mutiny Act*, la « legge di ammutinamento » con la quale dal 1689 in poi (salvo poche interruzioni) il Parlamento inglese consente d'anno in anno la conservazione d'un determinato numero di soldati, con le potestà necessarie a conservare fra essi la disciplina e impedirvi le rivolte e i disordini. Notisi che in Inghilterra non ha mai esistito il servizio militare obbligatorio, e la gelosia del Parlamento si riferisce agli eserciti mercenarii, che la legge annua è prescritta pel tempo di pace, non pel tempo di guerra; che dessa è necessaria solo per l'Inghilterra, non anche per le sue colonie; infine è necessaria soltanto per le truppe di terra, non anche per l'armata, esistendo per quelle ma non per questa il pericolo di rapidi concentramenti di forze in qualunque parte del territorio, a beneplacito del Governo. Dal 1881 il *Mutiny Act* ha preso il nome di *Army Act*.

Nel continente europeo le monarchie costituzionali imitarono bensì le caute disposizioni del diritto inglese, ma facendo ragione alla diversa condizione delle cose considerarono l'intervento parlamentare piuttosto come una garanzia per i cittadini che dovevano essere assoggettati al

peso del servizio militare, anzichè qual guarentigia alla nazione contro gli eventuali eccessi del Governo. D'altra parte il principio del servizio generale obbligatorio, chiamando a servire tutti i cittadini e tutte le classi sociali senza distinzione, temperava già per sè stesso i pericoli che l'Inghilterra giustamente intravedeva per le libertà costituzionali negli eserciti mercenarii. Quindi la Carta francese del 1814 dichiarò semplicemente:

Art. 12. — La conscription est abolie. Le *mode de recrutement* de l'armée de terre et de mer est déterminé par una loi.

Quindi intervento della legge non solo per l'esercito ma anche per l'armata circa il modo di reclutamento; grido di riscossa contro la coscrizione del periodo napoleonico, quando il bisogno di corrispondere incessantemente allo spaventevole consumo di vite umane sui campi di battaglia di tutta quanta l'Europa, aveva armato l'Esecutivo di poteri terribili contro la libertà individuale, e le leve in massa flagellarono la Francia depauperandola senza legge nè limiti. Quell'articolo rimase poscia immutato nella Costituzione del 1830, assumendovi il numero 11; ma nelle « Disposizioni Particolari » all'articolo 69 aggiungevasi che sarebbe stato successivamente provveduto con leggi separate e nel più breve termine possibile, anche al « voto *annuo* del contingente dell'esercito ».

Similmente la Costituzione belga dichiarò:

Art. 118. — Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires.

Art. 119. — Le contingent de l'armée est voté annuellement. La loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée.

E nell'articolo 27 aggiunge che non solamente i progetti di leggi finanziarie, ma anche quelli sul contingente militare debbono essere votati in primo luogo dalla Camera dei deputati, per rendere anche più sensibile il diretto rapporto che deve intercedere fra tali determinazioni e la coscienza nazionale.

Di qui senza alcun dubbio venne l'articolo dello Statuto che ora commentiamo, sebbene i verbali del Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) non ne facciano alcuna menzione. L'articolo 24 avea già posto il principio dell'eguaglianza nei diritti e negli obblighi; l'articolo 30 avea già posto il principio che i tributi debbono essere imposti con una legge permanente e riscossi con un'altra legge, la quale ultima s'intendeva fin d'allora dovesse essere annua; l'articolo 71 avea già posto il principio che la legge sola può istituire i giudici a seconda delle persone e delle materie. Quindi emergeva già dal complesso di cotesti articoli che il reclutamento militare e i codici e i tribunali militari e le spese per l'esercito son tutte materie riserbate unicamente al Potere Legislativo. Con questo articolo 75 lo Statuto aggiunse che la leva militare, cioè il contingente annuo così per l'esercito come per l'armata, deve anche essere regolato dalla legge. Come non avea trovato necessario di dichiarare espressamente che il bilancio deve essere votato dalla Camera ogni anno, lasciando emergere questo concetto dalla prima frase dell'articolo 9, così non reputò necessario di dire che la leva deve essere consentita per legge ogni anno; e nell'articolo 10 non accolse nemmeno la disposizione belga della presentazione in primo luogo alla Camera dei deputati. Ma per la intima connessione tra il voto dei fondi nel bilancio passivo dei Ministeri della Guerra e della Marina, e il numero complessivo degli uomini che si possono con quelli mantenere sotto le armi, il voto annuo delle leve trovavasi implicitamente stabilito. Difatti ad esse fu costantemente provveduto con leggi annuali sin dal 1848, e presentemente ciò è reso obbligatorio dall'articolo 8 del Testo Unico sul reclutamento dell'esercito e dell'articolo 13 di quello sul reclutamento della marina, di cui daremo brevi cenni nei due successivi paragrafi.

* § 816. — Con la promulgazione dello Statuto non vennero modificate subito le disposizioni preesistenti sul reclutamento delle forze militari, ma rimasero in vigore fino a che intervenne la legge organica del 20 marzo 1854, n. 1676.

Incominciarono però immediatamente le *leggi* annue sulle leve ordinarie e straordinarie. La legge organica del 1854 venne poi estesa al Regno d'Italia, e subì numerose modificazioni parziali sempre mediante apposite leggi, in guisa che fu necessario addivenire al Testo Unico, approvato col regio decreto 26 luglio 1876, n. 3260. Successive modificazioni resero necessario un nuovo Testo Unico, approvato con regio decreto 17 agosto 1882, n. 956, e finalmente il Testo Unico ancora in vigore, che fu approvato col regio decreto 6 agosto 1888, n. 5655, ed al quale per altro non sono mancate ulteriori modificazioni, ultime quelle di cui alla legge 15 dicembre 1907, n. 763. Il regolamento per l'esecuzione di esso, testo unico, è del 2 luglio 1890, n. 6952, con varie modificazioni posteriori.

Secondo le vigenti disposizioni « tutti i cittadini idonei alle armi debbono essere arruolati nel regio esercito »; (articolo 1 dell'ultima succitata legge del 1907). Tutti i cittadini *maschi*, s'intende; e la spiegazione potrebbe rasentare il ridicolo se non avessimo visto (§ 397) a che cosa ha dato luogo il « tutti i regnicoli » dell'articolo 24, e se le *femministe* più scalmanate non spingessero i loro *desiderata* fino a reclamare un posto anche nell'esercito nel disimpegno dei più pietosi — dicono esse — uffici.

Sono *esclusi* dal servizio militare e non possono far parte del regio esercito « i condannati all'ergastolo ed altre categorie di condannati (articolo 3) minori, ma sempre a pene infamanti. Per l'articolo 77 e seguenti, vanno *riformati*, cioè assoluti da ogni obbligo coloro che per infermità o per fisici od intellettuali difetti risultino inabili, ovvero sieno di statura inferiore a metri 1.54.

L'obbligo militare è personale (articolo 1), e dal 1874 non sono più ammessi i cambii, mercè i quali era possibile al ricco di esimersi dal dovere di servire la patria, pagando a riscatto una determinata somma; è solo ammessa la surrogazione tra fratelli semprechè si trovino nelle condizioni determinate dalla legge, testo unico, negli articoli 99-110.

L'obbligo medesimo decorre normalmente dall'anno in cui il cittadino compie il ventunesimo dell'età sua, ma

nelle circostanze straordinarie può esservi chiamato anche prima; e si protrae fino al compiersi dell'anno in cui egli raggiunge il trentanovesimo (salvo, per gli ufficiali, il disposto delle apposite leggi che li riguardano). Tutti i nati in uno stesso anno costituiscono una « classe » di leva. Senonchè questo periodo di 18 anni è suddiviso in tre parti, in corrispondenza del vigore che col crescere dell'età vien meno ai giovani per le militari fatiche. Fino al ventottesimo o ventinovesimo anno (secondo le norme specificate dalla legge) si rimane ascritti all'esercito *permanente*; da quel punto al trentesimo-secondo anno di età si passa alla milizia *mobile*; dopo, e fino al termine dell'obbligo militare, si entra a far parte della milizia *territoriale*, che fu istituita ed organizzata con la legge 30 giugno 1876, n. 3204, quale ultima difesa interna dello Stato in tempo di guerra.

Ma non tutti gli ascritti all'esercito permanente, sono effettivamente chiamati sotto le bandiere e per un periodo di otto o nove anni; la loro presenza ai corpi è invece limitata per due vie, cioè pel tempo di effettivo servizio, e pel numero dei realmente chiamati. Il tempo dell'effettivo servizio dicesi « ferma »; e prescindendo dal notare la tendenza ora vivissima, dentro e fuori del Parlamento, a favore della ferma biennale e che non tarderà molto ad applicarsi, oggi essa è di uno, due, tre o più anni, a seconda delle condizioni varie, specificate dalla legge nell'articolo 124. Il numero degli effettivamente arruolati, a termini dell'articolo 8, vien determinato ogni anno dalla legge annua sulla leva, e costituisce il contingente di prima categoria, o più brevemente la « prima categoria ». Il dappiù, ossia il complesso dei giovani che sono ascritti all'esercito permanente, ma non sono compresi nel contingente dell'anno, costituiscono la « seconda categoria » la quale può essere divisa in due parti con decreto regio. Vi è una « terza categoria », che si compone dei giovani *esentati* dal servizio delle due prime categorie in vista delle speciali condizioni di loro famiglia.

L'ultima succitata legge del 15 dicembre 1907, n. 763 (articolo 2) ed analogamente la legge 5 luglio 1908, n. 348

per la leva di mare, modificando le disposizioni anteriori, assegna alla 2^a categoria: 1° il figlio unico di padre vivente che non sia entrato nel 65° anno d'età; 2° il figlio primogenito di padre che non sia entrato nel 65° anno d'età e che non abbia altro figlio maggiore di 12 anni; 3° il nipote unico di avo che non sia entrato nel 70° anno d'età, e che non abbia figli maschi.

Assegna (articolo 3) alla terza categoria: 1° il figlio unico o primogenito di padre che sia entrato nel 65° anno d'età, o che il medesimo o gli altri figli, se ne ha, siano affetti da infermità permanenti ed insanabili, imperfezioni o difetti fisici tali da essere inabili a proficuo lavoro; 2° il figlio unico o primogenito di madre vedova; 3° il nipote unico o primogenito di avo che sia entrato nel 70° anno d'età e che non abbia figli maschi; 4° nipote unico o primogenito di ava tuttora vedova e senza figli maschi; 5° primogenito di orfani di padre e di madre; 6° fratello unico di sorelle orfane di padre e madre, nubili o vedove senza figli maggiori di anni 12; 7° ultimo nato di orfani di padre e di madre che non abbia un fratello nella condizione di cui al n. 1 dell'articolo 8 della legge ultima succitata (e cioè impotenti ad un proficuo lavoro), quando gli altri fratelli siano da considerarsi non esistenti in famiglia, a senso del succitato articolo stesso.

In conseguenza, l'esercito permanente è composto dei militari effettivamente sotto le armi pel tempo della loro rispettiva ferma, più i giovani che trovansi in congedo illimitato per aver compiuta la ferma, senza però aver raggiunto l'anno 28° o 29°, più ancora i giovani tutti della seconda categoria, che normalmente si trovano in congedo illimitato. La milizia mobile è composta degli uomini che già appartennero all'esercito permanente nelle varie condizioni predette, e che si trovano fra l'età di anni 28 o 29 e quella di 32. La milizia territoriale è composta dei giovani di terza categoria dai 20 anni fino ai 39 anni, e dagli uomini che fino al 32° anno appartennero alla milizia mobile nelle condizioni predette. I militari dell'esercito permanente e della milizia mobile in congedo illimitato, si

di 1^a che di 2^a categoria, possono essere, con decreti reali, chiamati tutti o in parte, ove le circostanze lo rendono conveniente, e così per servizio come per loro istruzione. Il periodo delle chiamate annue a scopo d'istruzione pei militari in congedo della 1^a categoria, non può eccedere un mese: per quelli della prima parte della seconda categoria può estendersi da due a sei mesi, ripartibili in più anni; per gli altri della stessa seconda categoria e per quelli della terza non più di 30 giorni, ripartibili in quattro anni. In tempo di guerra, l'ordine di mobilitazione concerne tutti, e il Parlamento può anche prescrivere leve straordinarie sui giovani dai 18 ai 21 anni d'età.

Pel compimento delle operazioni del reclutamento in ogni Comune è compilata la *lista di leva*, nella quale vengono iscritti ogni anno tutti i giovani che in quell'anno compiono il diciottesimo della loro età. La lista è fatta dal Sindaco entro il mese di gennaio; indi è pubblicata per le eventuali osservazioni degli interessati, entro il mese di febbraio, poscia è riveduta dalla Giunta comunale.

Intervenuta la legge che fissa il contingente della prima categoria per quell'anno, esso è ripartito con decreto reale tra i circondarî, e dal Prefetto o Sotto-prefetto fra i mandamenti di ciascun circondario. Poi, nel giorno prefisso procedesi in ogni mandamento alla pubblica estrazione a sorte dei giovani che dovranno costituire il contingente di prima categoria, la quale operazione è compiuta da un « commissario di leva » con potestà di dichiarare inabili gli iscritti evidentemente inadatti.

Successivamente tutti gli iscritti, salvo quelli riformati dal commissario di leva, sono chiamati innanzi al « Consiglio di leva », che si costituisce in ogni circondario, e si compone del Prefetto o Sotto-prefetto, di due consiglieri provinciali e di due ufficiali dell'esercito, con l'assistenza del commissario di leva, di un ufficiale dei carabinieri e di un medico. Il Consiglio di leva procede in seduta pubblica all'esame definitivo degli iscritti, deliberando sulle esclusioni e sulle riforme, ed arruolando tutti gli altri; dei quali però assegna alla prima categoria coloro che estrassero

i numeri più *bassi*, sino a concorrenza del contingente dovuto dal rispettivo mandamento. Così la ripartizione dell'obbligo d'effettivo servizio per il tempo della ferma è confidata alla *sorte*, per evitare qualsivoglia privilegio e mettere tutti i cittadini in condizione d'eguaglianza fra loro. Il Consiglio di leva assegna quindi alla prima ed alla seconda parte della seconda categoria e rispettivamente alla terza categoria tutti gli altri, secondo il numero estratto o il rispettivo loro diritto. Contro le decisioni dei Consigli di leva la nostra legge non ammette che il ricorso al Ministro della Guerra, il quale decide su parere di un'apposita Commissione centrale; ma le contravvenzioni per cui si possa far luogo ad applicazione di pena, e le questioni di diritti civili, di filiazione, di cittadinanza, domicilio ed età, sono di competenza dei Tribunali ordinari.

* § 817. — La leva marittima ebbe comune con quella di terra la legge organica e le leggi annue sulla leva, sino a che non intervenne, ai primi inizi del Regno d'Italia, l'apposita legge 28 luglio 1861, n. 305. Sopraggiunse poscia l'altra legge 18 agosto 1871, n. 422, indi quella 21 maggio 1885, n. 3122, dopo della quale si ebbe il Testo Unico approvato con regio decreto 28 agosto 1885, n. 3338. Due ulteriori leggi del 12 luglio 1888, nn. 5519 e 5520, resero necessario l'altro Testo Unico ancora vigente, che fu approvato col regio decreto 16 dicembre 1888, n. 5860.

Secondo il vigente Testo Unico, sono soggetti alla leva marittima i cittadini che per la loro professione, arte o mestiere hanno dimestichezza col servizio di mare: cioè quelli che per lo spazio di quattro mesi esercitarono la navigazione o la pesca o il mestiere di barcaiolo o battellante, quelli che per sei mesi furono maestri d'ascia o calafati di galleggianti o addetti alle costruzioni navali, o impiegati alla costruzione o all'esercizio di macchine e caldaie a vapore sui galleggianti, quelli che abbiano la licenza di capitano marittimo, costruttore navale o macchinista, ovvero seguano gli studi per la licenza medesima (articolo 3). Inoltre l'articolo 7 del Testo Unico sul reclutamento dello

esercito dà facoltà di assegnare al servizio della regia marina una parte del contingente di prima categoria della leva di terra, prelevandola dagli uomini di statura inferiore a metri 1.60. Sono però *esclusi* dal servizio della marina quei medesimi che per le condanne subite, abbiamo visto nel precedente paragrafo non poter fare parte dell'esercito; e con analoghe disposizioni vennero altresì *riformati* gli inabili.

Anche nella marina l'obbligo è personale con esclusione dei cambi, ammettendosi unicamente la surrogazione tra fratelli; e decorre normalmente dall'anno in cui il cittadino compie il ventunesimo dell'età sua, sino a quello in cui compie il 39°, salvo anche qui per gli ufficiali il disposto delle leggi che particolarmente li riguardano. È tuttavia in facoltà dell'Esecutivo, ove il Parlamento si trovi prorogato, di ordinare leve straordinarie « per circostanze di guerra » sui giovani dai 18 ai 20 anni (articolo 105). Se nonchè questo periodo di diciotto anni è suddiviso in due parti; fino al dodicesimo anno dell'obbligo di servizio, il cittadino rimane ascritto al Corpo Reali Equipaggi; dopo, e fino al compimento totale dell'obbligo di servizio, fa parte della riserva navale.

Ma non tutti gli ascritti al Corpo Reali Equipaggi sono effettivamente chiamati in servizio e per tutto il dodicennio: la loro presenza sulle navi è invece limitata per due vie, cioè pel tempo dell'effettivo servizio e pel numero degli effettivamente chiamati. Il tempo dell'effettivo servizio dicesi « ferma » ed è di sei anni, o di quattro, o di tre, o di uno a seconda delle condizioni varie, specificate dall'articolo 85 del Testo Unico. Il numero degli effettivamente arruolati, a termini dell'articolo 13, vien determinato ogni anno dalla legge sulla leva marittima, e costituisce la « prima categoria », che per decreto regio vien ripartita proporzionalmente pei varî Compartimenti marittimi. Il dappiù, ossia il complesso dei giovani abili al servizio, ma non effettivamente compresi nel contingente dell'anno, passa a costituire la « seconda categoria »; mentre i giovani *esentati* dalla legge per le condizioni di loro famiglia, costi-

tuiscono la « terza categoria », che fa parte della riserva navale.

In conseguenza, il Corpo Reali Equipaggi è composto degli uomini effettivamente arruolati fino al termine della rispettiva ferma, più di quelli che hanno compiuto la ferma e non hanno ancor raggiunto il 33° anno, più ancora tutti gli uomini della seconda categoria. La riserva navale è composta degli uomini di terza categoria dal 21° al 39° anno, più di tutti quelli delle due prime categorie dopo il loro 33° anno d'età.

Le *liste di leva* della gente di mare sono compilate ogni anno dai Capitani di Porto e pubblicate nel mese di gennaio. Le operazioni seguono innanzi al Consiglio di leva marittimo, il quale ha sede nel capoluogo del Compartimento, e consta del Capitano di Porto, del Sindaco e di un consigliere del Comune capoluogo del Compartimento marittimo, di un altro ufficiale di Porto e di un capitano di marina mercantile: assiste un medico-chirurgo. Innanzi a questo Consiglio si procede in pubbliche sedute dapprima alla estrazione a *sorte*, per determinare quali fra gli iscritti costituiranno il contingente di prima categoria e quali la seconda; poscia all'esame e al giudizio sulle cause di riforma e su quelle di assegnazione alla terza categoria. Contro le decisioni del Consiglio di leva è ammesso ricorso al Ministro della Marina, il quale decide sentito il parere di apposita Commissione centrale; salva competenza dei Tribunali ordinari per quelle stesse materie che vedemmo ad essi riserbate nel precedente paragrafo.

Circa poi le assegnazioni alle varie categorie ci richiamiamo al paragrafo precedente dove abbiamo fatto cenno delle modificazioni apportate, a questo proposito, dalle recentissime leggi del 15 dicembre 1907 e 5 luglio 1908, riflettenti rispettivamente la leva di terra e quella di mare.

Art. 76.

È istituita una milizia comunale sovra basi fissate dalla legge.

SOMMARIO:

*** La Milizia Comunale.**

* § 818. La guardia nazionale in Francia e nel Belgio. — * § 819. In Piemonte. — * § 820. Legge del 1848. — * § 821. Leggi successive. — * § 822. Abolizione della guardia nazionale e istituzione della nuova milizia comunale.

*** La Milizia Comunale.**

* § 818. — I, a fortunata posizione insulare dell'Inghilterra le ha permesso fin qui di confidare per la difesa della nazionale indipendenza sul concorso di tutti i suoi cittadini, ordinati a *milizie* che nei tempi di pace non prestano alcun servizio, e, solo nell'occasione della guerra sorgono in armi. Quindi il nessun bisogno di un esercito permanente, e la invincibile diffidenza del popolo e del suo Parlamento contro le truppe assoldate dall'Esecutivo con pericolo delle libertà popolari (§ 815).

Quest'ordinamento di milizie e questa contrarietà agli eserciti nazionali, nell'Inghilterra e negli Stati Uniti d'America, parve agli uomini della rivoluzione francese costituire la spiegazione del rigoglioso sviluppo delle libertà anglosassoni; onde in Francia, proclamandosi il regime libero, fu ritenuto indispensabile il guarentirlo con l'istituire accanto e a fronte dell'esercito stanziale, una milizia cittadina indipendente affatto dal Governo. Come il popolo (si disse) partecipa alla formazione delle leggi e all'amministrazione della cosa pubblica per mezzo delle elezioni, delle cariche amministrative locali e del giurì, così pure deve partecipare

con le armi al mantenimento dell'ordine interno. In tempo di guerra, quando l'esercito stanziato si porta ai confini o li supera, tocca al popolo in ordinamento militare il sostituirlo per mantenere la pace pubblica: in tempo di pace, quando l'esercito stanziato è nelle mani dell'Esecutivo e pei vincoli di strettissima subordinazione gerarchica può da quello essere adoperato ad opprimere le pubbliche libertà, spetta alla cittadinanza in armi esser vigile contrapposto alle eventuali usurpazioni del Potere; e se l'esercito è più disciplinato e meglio armato, la cittadinanza attingerà maggior forza nel numero e nell'appoggio della coscienza generale. Per tal guisa l'armamento generale del popolo si concepiva come il riconoscimento e l'attuazione del diritto di resistenza collettiva del popolo stesso a difesa della Costituzione contro i propri governanti; e però la milizia da esso composta intendevasi fondata sul principio della gratuità come l'elettorato e l'eleggibilità al Parlamento e nelle amministrazioni locali, e sul principio della dipendenza da ufficiali elettivi, quale istituzione puramente civile, senza che il Governo avesse ad ingerirsene.

Cotesta nuova istituzione, ordinata a furia di popolo allo scoppiare della rivoluzione francese nel luglio 1789, ebbe dapprima il nome di « milizia parigina », indi quello di « Guardia Nazionale » che le è rimasto nella storia. Bentosto la Convenzione se ne occupò riconoscendone la esistenza e disciplinandola secondo lo spirito che l'aveva fatta sorgere. La legge 14-18 dicembre 1789 poneva la guardia nazionale a disposizione dei corpi municipali. La legge 6-12 dicembre 1790 chiamava al servizio di guardie nazionali tutti i cittadini attivi, cioè tutti gli elettori, e i loro figli maschi dall'età di 18 anni in sopra. La Costituzione del 1791 raccogliendo in un sol corpo le varie disposizioni precedenti le dedicò parecchi articoli, elevandola ad istituzione costituzionale. Durante le giornate della rivoluzione, le guardie nazionali si trovarono mescolate a tutti gli avvenimenti politici: dividendosi anch'esse in campi discordi come erano discordi i partiti, nei momenti più torbidi si ebbero guardie nazionali rivoluzionarie e guar-

die nazionali controrivoluzionarie, e le une e le altre si giovarono delle armi per rendere più formidabili i dissensi delle varie parti dell'opinione pubblica. Entrata oramai nel costume popolare, la Costituzione dell'anno III (1795) la conservò; e così pure quella dell'anno VIII (1799). Ma già sotto il regime consolare spuntava l'Impero, e durante l'Impero la guardia nazionale perdè tutti i caratteri specifici che la distinguono.

La Carta del 1814 non parlò, è vero, della guardia nazionale; tuttavia questa risorse come compagno necessario delle istituzioni libere; nel 9 marzo 1815 il Re Luigi XVIII, innanzi alla minaccia di Napoleone tornante dall'isola d'Elba, mette la Carta sotto la protezione delle guardie nazionali, ossia confida al popolo in armi la difesa delle leggi fondamentali e dell'ordine pubblico; dopo i « Cento Giorni » la milizia cittadina assume anche più chiaro il suo aspetto tradizionale di una istituzione essenzialmente politica, simile ad un « quarto potere » incaricato di esprimere l'opinione pubblica per mezzo di manifestazioni in armi.

La rivoluzione di luglio apparve (ma forse non con troppo fondamento) essere stata opera della Guardia Nazionale, i cui battaglioni, astenendosi dal reprimere le sommosse o qua e là partecipandovi, resero possibile all'elemento operaio di rovesciare il trono sostenuto dall'esercito. Quindi la Costituzione del 1830 non potè a meno di prenderla in considerazione, ed anzi se ne occupò due volte.

Nell'articolo 66 scrisse con l'enfasi ereditata dai legislatori dell'epoca rivoluzionaria:

La presente Carta e tutti i diritti ch'essa consacra rimangono confidati al patriottismo e al valore delle guardie nazionali e di tutti i cittadini francesi.

Nell'articolo 69 dichiarò che si sarebbe provveduto successivamente con legge separata e nel più breve tempo possibile alla « organizzazione della Guardia Nazionale, con intervento delle guardie nazionali nella scelta dei propri ufficiali ».

E nel successivo anno, sotto l'impulso dei medesimi sentimenti che facevano in quel tempo reputare indissolu-

bile la libertà politica e l'armamento del popolo, la Costituzione belga sanciva:

Art. 122. — Vi ha una *Guardia Civica*, la cui organizzazione è regolata dalla legge.

I titolari di tutti i gradi fino a quelli di capitano, almeno, sono nominati dalle guardie; salve le eccezioni reputate necessarie per contabili.

Art. 123. — La mobilitazione della *Guardia Civica* non può aver luogo che in virtù di una legge.

* § 819. — I popoli della nostra penisola, che per mancanza di tradizioni proprie non potevano accogliere altre idee sul regime libero se non quelle importate dalla Francia, subirono il medesimo fascino per l'istituzione delle popolari milizie. La loro stessa esperienza li ammoniva che non avrebbersi potuto conseguire libertà politica, se non contro la volontà degli oppressivi Governi restaurati nel 1815; e però necessariamente giganteggiava nello spirito pubblico il pensiero che a durevole garanzia delle agognate istituzioni occorreva affidarsi alle armi cittadinesche in contrapposto agli eserciti permanenti. Già nelle rivoluzioni del 1821 la *Guardia Civica* era stata invocata da ogni parte come istituzione integrante delle innovazioni liberali; ma l'esempio della Francia durante la rivoluzione del 1830 e dopo di essa, valse a fortificare sempre più quel preconcetto; onde il grido popolare che nel 1847 salutava le riforme di Roma, di Napoli, di Toscana e di Piemonte, invocava innanzi tutto l'istituzione di questa « *Guardia* », che la esuberante coscienza pubblica decorava del nome di palladio delle libertà popolari. Noi vedemmo (§ 5) che in Toscana venne concessa spontaneamente dal Granduca, ancora monarca assoluto, l'istituzione della *Guardia Civica*: non però dal Re Carlo Alberto; ma anche lui trascinarono gli avvenimenti del gennaio-febbraio 1848. Come avrebber'egli potuto ispirare fiducia ai suoi popoli nell'atto di mettersi per la via del regime costituzionale, se non avesse concesso insieme a questo il desiato pegno dell'armamento popolare?

Pertanto, della istituzione della *Guardia Nazionale* il Consiglio di Conferenza (§§ 7, 8) non attese a discorrerne che si fosse posto mano alla definitiva compilazione dello

Statuto, ma se ne occupò come di cosa che avrebbe dovuta essere parte integrante del Proclama stesso, con cui stavasi per promettere al popolo il regime libero. Nel verbale della seduta 7 febbraio si leggono infatti queste parole:

À l'égard de l'article établissant une Garde Nationale composée des personnes qui paient un *cens* à fixer, Sa Majesté a ordonné de changer le mot de « Garde Nationale » en celui de « Milice Communale ».

La lecture de cet article a donné lieu à une *assez longue discussion* sur les avantages de cette institution dans un Gouvernement représentatif et sur les services que la Garde, conjointement à la troupe, pouvait rendre à la Nation. À ce propos le chev. Des Ambrois fit observer qu'elle ne devait pas se regarder comme une *concession*, mais que *c'était une institution qui ajoutait de la force au Gouvernement*.

La istituzione fu consentita; ma per ordine espresso del Re, il quale pure si mostrava così poco propenso a partecipare direttamente in quei dibattiti, il nome classico di « Guardia Nazionale » venne bandito forse pel suo sapore essenzialmente rivoluzionario, ed anche per affermare il concetto che la milizia cittadina avrebbe dovuto essere localizzata in ciascun Comune, senza poter mai formare una pericolosa unità sopra tutta la estensione dello Stato. E nel Proclama delli 8 febbraio (§ 9), laconica anticipazione d'un laconico Statuto, la milizia comunale ebbe l'onore del più lungo fra i 14 articoli:

Ci riserbiamo di stabilire una *Milizia Comunale* composta di persone che paghino un *censo* da fissare.

Essa verrà posta sotto gli ordini delle autorità *amministrative* ed a dipendenza del Ministro dello *Interno*.

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

Analogamente lo Statuto contenne l'articolo 76 che ora commentiamo, e nell'articolo 83 riserbò al Re stesso di fare la legge apposita. Ma non si attese, per occuparsene, che lo Statuto fosse stato promulgato: chè fin dalla seduta 19 febbraio del Consiglio di Conferenza se ne trattò, e noi leggiamo nei verbali le note seguenti:

Quant aux règles à suivre pour cette organisation, il a été observé que, malgré l'opinion contraire de quelquesuns des moteurs, la base de la nomination de la Garde doit être le *cens*; et comme il n'y a point de *cens*

attualmente pour l'industrie et le commerce, l'on pourrait établir un cens à titre provisoire, aux bases des données et des informations particulières.

Le chev. Des Ambrois fait remarquer cependant qu'il ne conviendrait pas de s'écarter du principe que l'on adoptera pour l'avenir.

Le comte Broglia propose d'établir à son temps le cens sur le droit de patentes et de prendre à tel effet des concertations avec le Ministre des Finances.

Sa Majesté a daigné observer qu'il n'y avait pas de meilleure base à suivre, que le règlement de Paris. Elle ordonna en même temps de tâcher que la Garde soit composée de personnes responsables: et, sur les observations faites par le comte Borelli, le comte Broglia et le marquis Alfieri, Elle ordonna en outre de prescrire que les gardes ne puissent se faire remplacer par d'autres gardes.

Le comte Borelli et le marquis Alfieri ont ajouté qu'il faut mettre à la tête de cette milice des hommes de coeur et qui exercent le plus d'influence sur la population.

Quindi si addivenne in quella medesima seduta alla scelta di una Commissione che avrebbe dovuto « preparare al più presto possibile » la legge sulla milizia comunale: e diffatti il primo abbozzo fu arrecato nel Consiglio di Conferenza del 2 marzo, esprimendo il Re in quella occasione il desiderio che si facesse in guisa da poter emanare la detta legge insieme allo Statuto. Infatti nella seduta del 4 marzo venne arrecato in Consiglio di Conferenza il progetto definitivo, imitazione assai pedissequa delle legge francese del 22 marzo 1831: e con leggiere modificazioni la legge fu promulgata il giorno medesimo col numero 675 della Raccolta.

* § 820. — Di essa riportiamo gli articoli che valgono a dare la fisionomia della nuova istituzione:

Art. 1. — La Milizia Comunale è istituita per difendere la Monarchia e i diritti che lo Statuto ha consacrati, per mantenere l'obbedienza alle leggi, conservare o ristabilire l'ordine e la tranquillità pubblica, secondare all'uopo l'esercito nella difesa delle nostre frontiere e coste marittime, assicurare l'integrità e l'indipendenza dei nostri Stati.

Ogni *deliberazione* presa dalla Milizia Comunale intorno agli affari dello Stato, della Provincia e del Comune è una offesa alla libertà pubblica ed un delitto contro la cosa pubblica e contro lo Statuto.

Art. 2. — La Milizia Comunale è composta di tutti i nostri sudditi che pagano un *censo* o un *tributo qualunque*.

.....

Art. 3. -- Il servizio della Milizia Comunale consiste:

- 1° in servizio ordinario nell'interno del Comune;
- 2° in servizio di distaccamento fuori del territorio del Comune;
- 5° in servizio di corpi distaccati per secondare l'esercito nei limiti stabiliti dall'articolo 1.

Art. 4. — Le milizie comunali saranno costituite *per comuni* in tutti i nostri domini.

Le *compagnie comunali* di un mandamento saranno formate in *battaglioni mandamentali*, quando con decreto nostro venga prescritto.

Art. 5. — Questo ordinamento sarà *permanente*; sarà tuttavia in facoltà nostra il *sospendere* o *disciogliere* in *luoghi determinati* la milizia comunale.

In questi due casi la milizia comunale verrà di nuovo posta in attività o riordinata, *nel corso dell'anno* a partire dal giorno della sospensione o della dissoluzione, qualora non sia questo termine stato prorogato *per legge*.

Nel caso in cui la milizia comunale resistesse alle richieste legali delle autorità o prendesse ingerenza negli atti delle autorità comunali amministrativa, o giudiziaria, l'intendente generale (*Prefetto*) potrà *sospenderla provvisoriamente*. Non avrà questa sospensione effetto che per *due mesi*, quando in esso spazio di tempo non sia da noi o essa mantenuta, o la dissoluzione pronunciata.

Art. 6. — Le milizie comunali sono poste sotto l'autorità dei *sindaci*, degli *intendenti di Provincia*, degli *intendenti generali* di divisione amministrativa, e del primo segretario di Stato per gli affari dell'*interno*.

.....

Sono eccettuati i casi, determinati dalle *leggi*, nei quali vengono le milizie comunali chiamate a fare nel Comune o nel mandamento un servizio di attività militare, e sono poste dall'autorità civile *sotto gli ordini della militare autorità*.

Art. 7. — Non potranno i cittadini prendere le armi nè assembrarsi a milizia comunale senza l'ordine dei *capi immediati*; nè potranno questi ciò ordinare senza una *richiesta* dell'autorità civile, di cui sarà data comunicazione alla testa della truppa.

Art. 8. — Niun ufficiale o comandante di posto della milizia comunale potrà far distribuire *cartucce* ai cittadini armati, salvo il caso di una *richiesta precisa* dell'autorità competente; e contravvenendo sarà tenuto responsabile degli avvenimenti.

Art. 9. — Tutti i *regnicoli* in età *dagli anni 21 ai 55* sono chiamati al servizio della milizia comunale nel luogo del loro *domicilio reale*: questo servizio è *obbligatorio* e *personale*, salve le eccezioni che saranno stabilite qui sotto.

I giovani in età *d'anni 18 ai 21* potranno *su loro richiesta* e col *consenso* del padre, della madre, del tutore o del curatore, venire *aggregati* alla milizia comunale, sia pel servizio di *riserva* nel caso previsto dal n. 1 dell'articolo 3 in circostanze straordinarie, sia per quello previsto dagli altri due numeri dello stesso articolo.

Le liste degli iscritti dovevano essere compilate ogni anno dal sindaco, e rivedute da un « Consiglio di ricognizione » composto d'elementi civili e locali. Al ruolo o « con-

trollo » del servizio ordinario dovevano iscriversi quei cittadini soltanto, che pagassero un censo minimo da lire 3 a 20, secondo le località; tutti gli altri censiti erano iscritti invece nel ruolo o « controllo » di riserva.

Art. 21. — Le compagnie e suddivisioni di compagnie sono formate sui controlli del servizio *ordinario*. I cittadini iscritti sui controlli *di riserva* saranno ripartiti al seguito delle dette compagnie o suddivisioni di compagnia, in guisa che ad un bisogno vi possano essere incorporati.

Un « Comitato di revisione » tratto a sorte nel seno stesso della milizia comunale, era istituito in ogni mandamento per decidere sui reclami circa il riparto fra i due « controlli ».

Art. 30. — La milizia comunale sarà formata *in ciaschedun comune*, per *suddivisioni di compagnia*, per *compagnie*, per *battaglioni* e per *legioni*. Ciascun battaglione avrà la sua bandiera.

Saranno con provvedimenti speciali determinate le regole da seguirsi per la formazione che fosse da *Noi autorizzata*, di squadroni di *cavalleria* o di compagnie ausiliarie d'*armi speciali*.

Art. 41. — *In ciaschedun comune* i militi chiamati a formare una *compagnia* o *suddivisione di compagnia* si aduneranno senz'armi e senza divisa, per procedere (in presenza del presidente del Consiglio di ricognizione, assistita dai due membri più attempati del Consiglio medesimo), alla *elezione* dei loro *ufficiali*, *sottufficiali* e *caporali*, a norma dei quadri degli articoli 33 e 35.....

Art. 42. — L'elezione degli *ufficiali* avrà luogo per ciascun grado successivamente, cominciando dal più alto, a squittinio *individuale* e segreto, alla maggioranza *assoluta* dei voti.

I *sottufficiali* e *caporali* saranno eletti a maggioranza *relativa* di voti...

Art. 44. — Il *maggiore* e il *portabandiera* saranno da *Noi* scelti sopra una rosa.... contenente altrettanti candidati quante le compagnie...

Art. 47. — I *Capi di legione* saranno scelti da *Noi* sopra una rosa.... di dieci candidati.

Art. 48. — I capitani aiutanti maggiori, gli aiutanti maggiori in secondo, i capitani d'armamento, i chirurghi maggiori e i chirurghi in secondo, saranno da *Noi* nominati.....

Art. 62. — In tutti i casi in cui le milizie comunali serviranno insieme coi corpi assoldati, avranno sovra di questi la *precedenza*.....

Omettiamo per brevità gli altri numerosi articoli sulle esenzioni, dispense e surrogazioni, sull'ordine del servizio ordinario e di quelle in distaccamento, sull'amministrazione e contabilità, sulle pene e i Consigli di disciplina.

In conclusione il Re, capo dell'Esercito, non era anche capo della milizia: ma di essa fu nominato generale su-

premo il Duca di Savoia, che doveva pochi mesi dopo ascendere al trono per l'abdicazione di Carlo Alberto.

* § 821. — Erano trascorsi appena tre mesi dalla promulgazione dello Statuto e della legge in cui per espressa volontà del Re l'istituzione avea ricevuto il nome di « Milizia comunale », quando per espressa volontà del Parlamento veniva in uso la denominazione classica di « Guardia Nazionale ». Ciò fu in occasione della legge d'annessione degli Stati di Modena e Reggio (§ 11). Il Governo nel suo progetto scriveva che avrebbero immediato vigore in quelle nuove provincie alcune leggi Sarde, fra cui quella sulla « milizia comunale »: la Camera, su proposta della sua Commissione, in seduta 10 giugno 1848 sostituì « Guardia Nazionale » e con siffatta espressione la legge venne pubblicata il 21 giugno detto. Due altre leggi, in data 30 giugno successivo, numero 746, e 1° agosto, n. 756, ripeterono la nuova espressione: ma è a credere che il Governo vi fosse ancora restìo, giacchè nei decreti quasi sincroni del 2 agosto, n. 761 e, 11 agosto, n. 770, 16 settembre, n. 788, 4 novembre, n. 835, si attennero ad una espressione nuova, che non era più la primitiva ma nemmeno era quella preferita dalla coscienza del popolo, e parlò di « Milizia Nazionale ». Ma da allora in poi, anche gli atti del Potere Esecutivo adottarono la denominazione preferita dalle Camere del Parlamento, e l'articolo 76 dello Statuto si trovò modificato nella forma, pur continuando rigoglioso nella sostanza.

La legge 4 marzo 1848 ricevette alcune modificazioni dalla legge 27 febbraio 1859, n. 3243, quanto alle regole per le elezioni e presentazione delle rose di candidati — quanto all'obbligo dell'uniforme, al servizio ordinario, cui si assicura « la tutela delle proprietà contro i furti campestri nei limiti del territorio comunale » — quanto al servizio di guarnigione della città e fortezze in tempo di guerra, ecc.

Costituitosi poscia il Regno d'Italia, l'istituzione della Guardia Nazionale venne estesa a tutte le nuove provincie, e la legge 4 agosto 1861, n. 143, diede il nome di « Guardia

Nazionale mobile » ai corpi distaccati pel servizio di guerra, dichiarando nell'articolo 2:

... La Guardia mobile dovrà cooperare ovunque sia necessario per difendere l'indipendenza e l'integrità dello Stato, la monarchia e i diritti che lo Statuto ha consacrati, l'ordine e la sicurezza pubblica.

Gli ufficiali della Guardia mobile erano tutti di nomina regia, e i battaglioni dipendevano dal Ministro della guerra: i militi erano pagati come la truppa di linea: disposizioni, codeste, che già alteravano il primitivo concetto della milizia cittadina secondo lo spirito dei tempi in cui nacque il nostro Statuto.

* § 822. — Ma la Guardia Nazionale, sorta in epoche di inesperti entusiasmi e quasi di preparazione o transizione a più posati ordinamenti, aveva in sè medesima troppi germi di decadenza, perchè potesse a lungo durare. Infelice ne era il concetto, quello cioè di reputare Governo e popolo come due eterni avversarî, sì da dover ricorrere alla precauzione d'armare l'uno contro l'altro, e mettere a fronte la cittadinanza in armi e il Re capo dell'esercito. Or questo concetto non potea non apparire in tutta la sua falsità, quando la concordia dei cuori ebbe dimostrato indissolubilmente congiunta la dinastia di Savoia e l'Italia sotto l'egida del sistema costituzionale rappresentativo. Non potea non apparire in tutta la sua inutilità, quando lo sviluppo del regime libero fece intendere che la cosa pubblica sta sufficientemente in pugno al corpo elettorale armato di schede, perchè dovesse essere necessario armarlo anche di spade e fucili. Non potea non apparire in tutta la sua superfluità, quando il sistema del servizio militare obbligatorio ebbe fatto coincidere l'esercito permanente con la nazione intera, penetrandolo intimamente dello spirito di quest'ultima, attribuendogli esclusivamente tutti gli elementi validi al militare servizio, elevandolo ad affermazione altissima del sentimento nazionale, a guarentigia fida e serena dell'ordine giuridico. Di giorno in giorno si riconobbe la fiacchezza dell'istituzione e la gravezza senza scopo degli uffici che seco traeva, e il pericolo, che le è

proprio, di chiamare un corpo armato e poco disciplinato e facilmente agitato dalle passioni politiche, assidersi arbitro fra il Governo esecutore delle leggi e le eventuali schiere di ribelli alle leggi medesime.

Affogata nell'umorismo pel contatto e il confronto continuo con l'esercito, la Guardia Nazionale, cadde in Francia nel 1871 agli albori della terza repubblica e tramontò anche in Italia, prima ancora che per disposizione della legge, per disaffezione del popolo medesimo.

L'abolizione fu consumata dalla legge 30 giugno 1876, n. 3204, che nel suo articolo 24 dispose:

Sono abrogate le leggi 4 marzo 1848, 27 febbraio 1859 e 4 agosto 1861, riflettenti la *milizia comunale o guardia nazionale*...

Ma al tempo stesso fu veduto riprodursi inversamente il fenomeno già verificatosi nel 1848. Allora, le leggi avevano mutato la forma dell'articolo 76 dello Statuto, serbandone però la sostanza: ora, la legge ne aboliva la sostanza, serbandone però la forma. Imperciocchè la legge testè citata del 1876, nell'atto che sopprimeva la Guardia Nazionale, costituiva una nuova milizia comunale nelle condizioni seguenti:

Art. 11. — Tutti coloro che sono ascritti alla milizia territoriale o che sono in congedo illimitato, come appartenenti all'esercito permanente od alla milizia mobile (§ 816), sono iscritti sul ruolo della *Milizia Comunale* del Comune ove hanno il loro domicilio civile a termini della prima parte dell'articolo 16 del Codice civile, col grado di cui sono investiti nell'esercito permanente, nella milizia mobile o nella milizia territoriale.

Sono esclusi da questo ruolo gli ammoniti ed i condannati per crimini o delitti contro la proprietà.

Art. 12. — Gli iscritti sul ruolo della milizia comunale *possono in qualunque tempo e circostanza*, quando non sieno già sotto le armi nell'esercito permanente, nella milizia mobile o nella milizia territoriale, *essere individualmente chiamati* in servizio armato per provvedere o concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Art. 13. — Le chiamate di cui nell'articolo precedente sono fatte dal *sindaco*, in seguito a richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza e anche di propria autorità quando sia investito delle attribuzioni di ufficiale di pubblica sicurezza.

Tali chiamate hanno luogo per *avviso personale e a turno di ruolo*.

Art. 16. — L'ascritto alla milizia comunale non può essere chiamato in servizio che dal sindaco del comune in cui ha il suo domicilio civile, e non mai per un tempo maggiore di *otto giorni consecutivi*.

In caso di chiamata gli verrà corrisposta l'*indennità giornaliera* di..., ecc.

Dai quali articoli ognuno vede che la nuova milizia comunale è tutt'altra cosa di quella che lo Statuto aveva inteso istituire per corrispondere al grido dei tempi, cioè una forza armata di carattere essenzialmente civile, indipendente dal Governo, composto di elementi distinti da quelli dell'esercito, poggiata sulla gratuità del servizio; sottoposta ai propri ufficiali elettivi. L'articolo 76 può dunque dirsi abrogato, poichè della sua « milizia comunale » non resta più nulla, e quella che oggi chiamasi milizia comunale, se ripete quel nome, non è istituzione che possa bastare a rendere ancora vivente un articolo apposito della legge fondamentale del Regno.

Art. 77.

Lo Stato conserva la sua bandiera, e la coccarda azzurra è la sola nazionale.

SOMMARIO:

Bandiera e stemma dello Stato.

§ 823. Alto significato degli emblemi e degli stemmi in generale. - La bandiera e l'emblema del Regno Sardo. — § 824. Il tricolore italiano. — § 825. Come e quando Carlo Alberto abbia adottato il tricolore italiano, abrogando, così, quest'articolo 77 prima ancora che il medesimo avesse avuto vigore. — *§ 826. Disposizioni vigenti in ordine alla bandiera nazionale. — *§ 827. Lo stemma dello Stato e le disposizioni legislative e regolamentari in ordine al medesimo. — *§ 828. Sanzioni penali a salvaguardia del rispetto dovuto alla bandiera ed allo stemma nazionale. - Un quesito intorno alla libera introduzione o meno della bandiera nazionale nelle chiese cattoliche.

Bandiera e stemma dello Stato.

§ **823.** — Antichissimo come l'organizzazione militare e la guerra, è l'uso degli emblemi e vessilli, quali segni visibili destinati a rappresentare un'idea, a suscitare un comune sentimento, a stringere insieme tutti coloro che in vista d'un medesimo scopo si schierano sotto il comando di un unico duce. Simboli e memorie di alte gesta passate, gli emblemi vengono assunti a testimonianza d'onore dai guerrieri di ogni epoca; perfezionati e generalizzati a foggia di stemmi nel XII secolo, son trasmessi ai discendenti e inalberati da questi con orgoglio, ponendo ogni opera per accrescerne sempre più il lustro e conservarsene degni. I seguaci riconoscono il loro capo e signore allo scudo che ne manifesta il motto, i colori e le « armi » — se ne gloriano come di una distinzione propria — seguendolo con lo sguardo nelle mischie, lo difendono dalle nemiche offese

e procurano aggiungervi ad ogni occasione nuovi rami di lauro. Poi, quando lo scudo non serve più come arma a personale difesa, sopravvive ancora come emblema di onore, di riconoscimento e di colleganza in virtù dello stemma che sopra vi è impresso, e le città libere hanno anch'esse il loro proprio emblema; e quando nelle battaglie si avverte la necessità di un più visibile segno di unione, si passa ad adoperare una lancia, che eretta sui combattenti dispiega al vento i colori del duce o della repubblica e sui colori di questi lo stemma. Ed ecco la bandiera, segnacolo d'unione in pace e in guerra, simbolo di fedeltà al principe e dell'onore militare, imagine della patria. Benedetta con le pompe solenni del culto allorchè viene consegnata per la prima volta alla truppa — accolta con gli onori sovrani ogniqualvolta è spiegata sul fronte delle schiere — essa riassume in sè le glorie e i doveri dell'esercito, e difenderla sino all'ultimo anelito è un obbligo sacro di ogni milite, conquistarla al nemico è virtù memorabile, perderla è un'onta come il volgere le spalle in una mischia. Successivamente, dalle consuetudini militari, la bandiera passa ad essere adoperata nella vita civile: ogni popolo ha la sua propria, ed essa col suo rapido e vivido linguaggio, parla al cuore delle masse con impressioni assai più simpatiche e profonde che ogni più meditato ragionamento, e nelle feste e nei lutti eccita ed entusiasma, agita e commuove, avvince ed unifica, richiama e riafferma tutto un mondo di tradizioni e d'aspirazioni, di costumanze e di memorie.

Nell'epoca feudale, ogni barone ebbe le sue « armi », il suo motto, il suo vessillo: e con questi simboli distinguevansi nelle giostre, e nelle battaglie infiammava i suoi uomini e dava loro il mezzo di tenerglisi stretti d'attorno. Più tardi, consolidandosi mano mano il concetto dell'unità dello Stato, il Re, che era il primo dei baroni del regno, impose le armi e i colori e il motto della propria Casa alle sue truppe: e se i varî riparti continuarono ancora a sventolare insegne varie, tutte però ebbero annodata istessamente al sommo della lancia una sciarpa o *cravatta* riprodotte i regî colori. E vennero pure in uso le *coccarde*,

tinte anch'esse dei colori del Re, probabilmente ad imitazione e continuazione delle due rose, la bianca e la rossa, che furono in certi luoghi gli emblemi distintivi dei guelfi e dei ghibellini e delle Case rivali di York e di Lancastro nell'Inghilterra del xv secolo. Finalmente, con lo svilupparsi dei sentimenti nazionali e delle libertà politiche moderne, i popoli ebbero colori propri, lasciando alle dinastie come simboli familiari e privati il loro proprio vessillo e il loro stemma.

Il concetto d'una bandiera nazionale sorse in Francia ai primi principî della grande rivoluzione. Nel 13 luglio 1789, ai rintocchi della campana a martello, l'assemblea degli elettori della città di Parigi vota l'ordinamento della « milizia parigina » (§ 818): e ad essa assegna qual distintivo la coccarda coi colori tradizionali della città, ossia il rosso e l'azzurro. Il bianco, il colore dinastico, è proscritto. Ma pochi giorni dopo, nel lirismo dell'accordo fra il Re e la Rivoluzione (troppo brevemente durato), fra i due colori rivoluzionari si volle inserito quello del Re, e così nacque il tricolore azzurro, bianco e vermiglio, che da quell'epoca in poi, salvo il periodo della bandiera bianca sotto la Restaurazione Borbonica dal 1814 al 1830, rimase il simbolo ufficiale e popolare della nazione francese. La Costituente per la prima lo legalizzò disponendo che i tre colori fossero disposti in linee verticali, con l'azzurro presso l'asta della bandiera o nel centro della coccarda e il bianco nel mezzo; la Convenzione invertì l'ordine, ponendo prima il vermiglio; poi si ritornò ancora all'ordine primitivo che oggi ancora persiste, nè mai vi fu stemma alcuno sul drappo.

Anche nella nostra penisola i Principi imponevano il loro stemma e il loro colore alle truppe rispettive; e negli Stati Sardi il colore dinastico era da meglio di cinquecento anni l'azzurro, e lo stemma proprio della dinastia era fin dal XIII secolo la croce bianca in campo rosso. Lo Statuto del 4 marzo 1848, suggellando la trasformazione della monarchia assoluta in monarchia costituzionale, conservò per lo Stato i tradizionali emblemi antichissimi. Ma per qual motivo lo Statuto, così sobrio, stimò necessario di dedicare

un apposito articolo al colore della bandiera? e perchè disse che la coccarda azzurra era « *la sola nazionale?* ».

§ 824. — Era ben naturale che i popoli delle varie regioni italiche, insorgendo sulla fine del secolo XVIII contro i Governi assoluti, mentre contrapponevano alle antiche istituzioni le Repubbliche, suscitati dall'esempio e dalla spinta della Francia sentissero il bisogno di contrapporre anche una propria bandiera a quella dei monarchi abbattuti. I colori regî, simboli di servitù, non avrebbero potuto resistere; le idee rivoluzionarie richiedevano quindi un simbolo proprio. E lo trovarono nella bandiera e nella coccarda tricolore, bianca rossa e verde. Come e da chi questi colori sieno stati per la prima volta adoperati nella nostra penisola, non si sa con sicurezza, raro avvenendo che la storia o la cronaca registrino piccoli fatti quando ancora è ignoto ch'essi diverranno grandi e magnifici. Sostengono alcuni, che quei colori fossero già un segno massonico, adottato poscia ad emblema pubblico e generale delle nuove aspirazioni politiche nei momenti in cui quest'ultime guadagnavano tutta l'anima popolare dopo essere state a lungo il sospiro di pochi audaci settarî. Sostengono altri che fossero una imitazione del tricolore francese, avvenuta fra i popoli lombardi, con la sostituzione del verde all'azzurro, per essere il verde già stato assunto a colorire le mostreggiature delle prime truppe volontarie campeggianti in sostegno della libertà. Ed è questa una più probabile spiegazione, quando si pensi che tutti i movimenti di quella fine di secolo si modellarono sulla Francia, e da questa ebbero direzione ed impulso. Certo è, che una deliberazione presa dal Congresso di Reggio nell' Emilia, il 7 gennaio 1797, adottava ufficialmente quel simbolo, che doveva poscia divenire la bandiera dell'Italia libera ed una; onde alla Repubblica Cispadana, che fu la prima a costituirsi nella penisola, spetta anche l'onore di avere per la prima adottato il tricolore italiano. Caddero con la Repubblica francese le repubblicette d'Italia, e Napoleone si elevò signore della Francia e dell'Italia: ma il tricolore con l'azzurro fu

da lui conservato in Francia e circondato di gloria militare insuperabile, il tricolore col verde fu da lui conservato alle truppe del Regno d'Italia. Una bianca lozanga recante lo stemma era nel centro, quattro triangoli alternativamente di rosso e di verde erano negli angoli della bandiera del Regno Italico. Poi con la caduta di Napoleone, con la Restaurazione del 1815 (§ 1), i Principi che ritornarono sui troni della penisola riportarono i loro antichi simboli, e il tricolore fu sbandito come esosa memoria rivoluzionaria.

Ma per ciò appunto esso rimase l'emblema fatidico di quanti nelle diverse regioni si votavano al culto della libertà politica; ed anche nei primi rivolgimenti della penisola, allorché le popolazioni con moti slegati e senza il concetto dell'unità nazionale si commettevano separatamente contro i duri regimi domestici, era il tricolore italiano ch'esse inalberavano a segnacolo nei moti parziali, incominciando a trovare inconscie l'unità nel vessillo prima ancora che nei meditati atti concordi. Sotto i tre colori, che si tingevano del sangue dei martiri, furono combattute tutte le eroiche e sante lotte dell'indipendenza; nè mai forse alcun simbolo raggiunse più pienamente il suo scopo. I Governi, resistendo alle sommosse e sterminando i patrioti, ne odiavano i colori: gli animi generosi, stringendosi insieme con impavido ardimento, vieppiù sentivano il loro entusiasmo accrescersi pel tricolore vessillo. Giovanni Berchet scriveva allora quei magici versi come fanfara di guerra:

Dall'Alpi allo Stretto fratelli siam tutti;
sui limiti schiusi, sui troni distrutti
piantiamo i comuni tre nostri color:
il *verde*, la speme tant'anni pasciuta,
il *rosso*, la gioia d'averla compiuta,
il *bianco*, la fede fraterna d'amor!

Ed è singolare coincidenza che anche il popolo ungherese insorgendo a libertà nel 1848 assunse a bandiera unica nazionale il tricolore medesimo (però con le tre bande orizzontalmente disposte), e dicesi che nel rosso abbia voluto ripetere il colore proprio antico dello stemma di Ungheria, nel bianco il possente corso de' suoi fiumi, scendenti dal-

l'Alpi e dai Carpazi, nel verde la rigogliosa vegetazione delle sue montagne.

In quella stessa epoca, il tricolore era dunque in Italia il simbolo delle aspirazioni nazionali, ma era anche il simbolo dei nemici dei troni in tutta la penisola. Il Re Carlo Alberto, che pur si preparava alla guerra d'indipendenza e stava per concedere sinceramente le istituzioni liberali ai suoi popoli, non avrebbe potuto abiurare al glorioso colore della sua Casa antichissima, per assumere i colori rivoluzionarii: quello stesso sentimento che lo persuadeva a concedere la Guardia Nazionale senza tuttavia spingerlo a pronunziarne il nome (§ 819), lo incitava ad apparecchiarsi all'arduo cimento senza tuttavia piegarlo a subirne il simbolo. Ecco perchè nello Statuto fece luogo all'articolo 77, e con una dichiarazione secca e breve ammonì il suo popolo, che il tricolore italiano rimaneva anche nel nuovo ordinamento un simbolo proscritto. E il suo stato d'animo corrispondeva così bene al momento politico, che secondo ne attesta il verbale della seduta 24 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 7, 8):

...l'article successif, portant que « le drapeau actuel et la cocarde bleue sont *les seuls admis* » n'a donné lieu à aucune observation.

§ 825. — Senonchè il fato italico trascinava uomini e cose con la sua logica inesorabile. In quei giorni rapidi come baleni, fruttuosi come secoli, in quei giorni d'epiche imprese e di stupende speranze, le masse reclamavano più che mai la formula scultoria, il simbolo evidente, a guida, a sostegno e collegamento nella lotta per l'indipendenza e la libertà civile e politica. Dinanzi all'onda dei desideri nazionali, Carlo Alberto aprì ancora una volta l'animo previdente e generoso alla voce di tutta Italia, e quel che avea creduto di dovere e potere escludere all'alba del 4 marzo, concedeva spontaneo, con la sua consueta lealtà, non più di venti giorni più tardi. Noi ricordammo nel § 11 la storica scena che si svolse a Torino la sera del 23 marzo 1848; davanti alla Reggia una popolazione in delirio per la sopraggiunta notizia delle vittoriose « Cinque gior-

nate » di Milano: nella Reggia Carlo Alberto e i suoi Ministri in consiglio, ascoltanti l'inviato del Governo provvisorio di Lombardia, che veniva a invocare il soccorso del libero Piemonte nella guerra contro l'Austria. A mezzanotte decisa la guerra, il Re stesso presentasi al verone per darne l'annuncio al suo popolo: non può essere udito da tutta la moltitudine: egli allora con un lampo felicissimo di genio comunica la desiata notizia sventolando sul suo capo la fascia tricolore che l'inviato lombardo cingeva ai suoi fianchi. Il simbolo rivoluzionario, il simbolo nazionale, il simbolo proscritto dallo Statuto venti giorni prima, diveniva, in pugno del Re di Piemonte, pegno, vincolo e promessa di non mentita alleanza con le aspirazioni di tutta la penisola.

L'indomani, con la stessa data del 23 marzo, era pubblicato il seguente proclama del Re Carlo Alberto, redatto da Federico Sclopis:

« Popoli della Lombardia e della Venezia!

« I destini dell'Italia si maturano; sorti più felici arridono agli intrepidi difensori di conculcati diritti.

« Per amore di stirpe, per intelligenza di tempi, per comunanza di voti, noi ci associamo primi a quell'unanime ammirazione che vi tributa l'Italia.

« Popoli della Lombardia e della Venezia! Le nostre armi che già si concentravano sulla vostra frontiera quando voi anticipaste la liberazione della gloriosa Milano, vengono ora a porgervi nelle ulteriori prove quell'aiuto che il fratello aspetta dal fratello, dall'amico l'amico.

« Seconderemo i vostri giusti desideri, fidando nell'aiuto di quel Dio che è visibilmente con noi, di quel Dio che ha dato all'Italia Pio IX, di quel Dio che con sì meravigliosi impulsi pose l'Italia in grado di far da sè.

« E per viemmeglio dimostrare con segni esteriori il sentimento dell'unione italiana, vogliamo che le nostre truppe, *entrando sul territorio della Lombardia e della Venezia*, portino lo scudo di Savoia sovrapposto alla *bandiera tricolore italiana* ».

Poi, nell'11 aprile, quando già trovavasi alla testa del suo esercito sulla sponda del Mincio, il Re Carlo Alberto *volle accertare* che il mutamento dei colori era definitivo, e non limitato solo all'impresa sui campi lombardi; e dal campo di Volta Mantovana emanò il seguente decreto:

« Volendo che la stessa bandiera, la quale, *simbolo dell'unione italiana*, sventola sulle schiere da noi guidate a liberare il sacro suolo d'Italia sia inalberata sulle nostre *navi da guerra* e su quelle della *marineria mercantile*;

« Sentito il parere del nostro Consiglio dei Ministri ;

« Abbiamo ordinato ed ordiniamo :

« Le nostre navi da guerra e le navi della nostra marina mercantile inalbereranno qual bandiera nazionale la *bandiera tricolore italiana* (verde bianco e rosso) collo scudo di Savoia al centro. Lo scudo sarà sormontato da una corona per le navi da guerra ».

E compiendo l'opera, il Luogotenente Generale del Re emanava in Torino nel 28 dello stesso mese di aprile un altro decreto, in forza del quale anche le insegne delle Milizie Comunali (§ 820) erano composte di tre liste uguali e verticali in verde, bianco e rosso, con al centro lo scudo di Savoia orlato di azzurro. Parallelamente la coccarda tricolore sostituivasi a quella azzurra Sabauda.

Con queste disposizioni, l'articolo 77 dello Statuto era per sempre abrogato: e l'abrogazione fu non solo opportunissima dal punto di vista politico, ma dal punto di vista giuridico perfettamente valida e legale. Invero, se la regola costituzionale nostra è che gli articoli dello Statuto non possono venire in altra guisa toccati se non per legge, ossia per atto del Parlamento, questa regola per fermo non poteva incominciare ad aver vita se non quando avesse iniziata la sua esistenza il Parlamento. Ma il Parlamento non cominciò a radunarsi nel Regno Subalpino che il giorno 8 maggio; quindi dal 4 marzo all'8 maggio, mancando ancora la possibilità di distinguere fra legge e decreto, doveva per logica e giuridica necessità rimanere ancora nel Re solo il potere legislativo e quindi anche il potere costituente. Lo stesso Statuto all'articolo 82 ne faceva, del resto, esplicita riserva: onde il proclama del 25 marzo e i due decreti regii delli 11 e 28 aprile teste riferiti, in forza dell'articolo 82 dello Statuto ebbero pienissima capacità giuridica di distruggere l'articolo 77. Perciò fu ritirato dagli stessi proponenti, siccome superfluo, il disegno di legge presentato alla Camera Subalpina dai deputati Torelli e Boncompagni il 15 ottobre 1849, per dichiarare che la bandiera nazionale continuava ad essere quella tricolore. Ed è meraviglia, che nella seduta 23 gennaio 1850 della Camera Subalpina un deputato stimasse interpellare il Governo sul

mancato rispetto all'articolo 77 della legge fondamentale; provocando, oltre le risposte patriottiche di due Ministri che inneggiarono al tricolore italico, la risposta del deputato Brofferio che rinvedicò la piena efficacia dell'abrogazione in base all'articolo 81 dello stesso Statuto, e l'osservazione del deputato Dabormida che l'Austria stessa avea riconosciuto i tre colori.

§ 826. — Riportiamo ora le diverse disposizioni esistenti in ordine alla bandiera.

Regio decreto 25 marzo 1860, sulla bandiera per l'esercito:

Art. 1. — È adottata per la nostra armata una bandiera conforme al modello approvato di nostra mano, e secondo le norme seguenti:

Art. 2. — La bandiera si comporrà di un'asta, un drappo, una fascia un cordone, una freccia.

Art. 3. — La freccia deve essere considerata come la parte importante e morale della bandiera; su di essa saranno scolpiti il nome del reggimento, l'epoca di sua creazione, delle successive sue formazioni ed ordinamenti, i fatti d'armi cui prese parte, il corpo, e quelle altre onorifiche indicazioni che siano per occorrere, secondo che verrà determinato dal nostro ministro della guerra per speciale decreto.

Art. 4. — Le bandiere per le fortezze, le torri e per gli stabilimenti militari che debbono farne uso, saranno formate di tela stamigna, larghe i due terzi della propria lunghezza. Di esse ne saranno due categorie, cioè: — a) prima categoria, lunghezza metri 7.50, larghezza metri 5; — b) Seconda categoria, lunghezza metri 4.50, larghezza metri 3.

Art. 5. — Le bandiere dei reggimenti di fanteria saranno di stoffa di seta e di forma quadrata delle dimensioni cioè di metri 1.20 di lato, scompartiti in tre bande uguali portante i colori nazionali verde, bianco, rosso, ciascuna della larghezza di metri 0.40. — La parte bianca sarà nel mezzo.

Art. 6. — Le bandiere pei corpi di cavalleria saranno pure di stoffa di seta e di forma quadrata, della dimensione di metri 0.60 di lato, e scompartite come sopra in tre bande uguali, verde, bianca, rossa, caduna di metri 0.20.

Art. 7. — Tanto le bandiere per le fortezze, come quelle per i Corpi di fanteria e cavalleria, porteranno improntato sul centro del campo bianco, ad ugual distanza dei lembi inferiore e superiore, la scudo di Savoia con croce bianca in campo rosso con contorno azzurro, e sormontato dalla corona reale ricamata in seta ed avente le seguenti proporzioni: a) altezza dello scudo compreso il contorno azzurro, uguale alla larghezza del campo bianco; — b) larghezza uguale a $\frac{9}{10}$ del campo bianco; — c) larghezza del contorno azzurro uguale a $\frac{1}{10}$ del campo bianco; — d) larghezza dei rami della croce uguale a $\frac{1}{10}$ del campo bianco; — e) altezza della corona, compresa la crocetta uguale a $\frac{5}{10}$ del campo bianco; — f) massima larghezza delle medesime, uguale a $\frac{7}{10}$ del campo bianco; — g) larghezza del frontale uguale a $\frac{4}{10}$ del campo bianco.

Art. 8. — Le *aste* della bandiera delle fortezze saranno dell'altezza conveniente al sito ove deve essere inalberato lo stendardo. Quelle per la fanteria sono dell'altezza di metri 2,50 compreso il calcio (0.10) e la parte che si conficca nella freccia (0.10). Quelle per la cavalleria 1.38.

Art. 9. — Le *aste* delle bandiere per i Corpi di truppa saranno fasciate di velluto turchino azzurro, ornate di bullette d'ottone poste a linea spirale.

Art. 10. — Le *aste* saranno sormontate dalla *freccia*, la quale ha nel centro lo stemma reale, e portante le iscrizioni indicate al presente articolo 3.

Art. 11. — Alla parte inferiore della freccia è avvolta una *fascia* di seta di colore turchino azzurro a nodo, e con due strisce.

Art. 12. — Saranno così pure avvolti due *cordoni* in argento della dimensione di millimetri 4, e della lunghezza totale di 1.50, terminati con fiocchi.

Art. 13. — Le bandiere nuove di prima istituzione saranno sempre provvedute ai Corpi dal Ministero della guerra. Occorrendo però rinnovazioni e riparazioni all'asta, al drappo, alla fascia, vi provvederà direttamente il Corpo, prelevando le stoffe occorrenti dal magazzino dell'Amministrazione centrale per la perfetta uniformità di tessuto e di colore.

Art. 14. — Nell'occorrenza di distribuzione di bandiere di prima istituzione si osserveranno le norme divisate dai regolamenti.

Per il servizio della Regia marina essendo in uso, oltre la bandiera nazionale, anche altre bandiere a distintivo dei personaggi imbarcati sulle navi o sulle lance, speciali disposizioni determinano i colori, le foggie, le dimensioni, l'occasione e il luogo in cui tali contrassegni debbono essere inalberati. A termini del regio decreto 20 novembre 1880, n. 5820, il Re usa un proprio « stendardo reale » i Reali Principi una propria bandiera, e in essa il colore è l'azzurro anche oggidì, come è naturale, trattandosi di emblemi particolari ai membri della dinastia Sabauda. Per gli altri personaggi dispone il regio decreto 12 gennaio 1868, n. 4177:

Art. 1. — La *bandiera Reale*, quale è stabilita ed attualmente in uso nella regia marina, dovrà essere di dimensione quadrata, mentre quella stabilita ed attualmente in uso per i *Reali Principi*, sarà di forma rettangolare, onde, in date circostanze, non avesse a confondersi con la prima.

Art. 2. — La *bandiera distintiva del Ministro della marina*, sarà la bandiera nazionale con un'ancora ricamata in giallo nella fascia verde. Tale bandiera, quando usata, sarà sempre alzata all'albero di maestra.

Art. 3. — La *bandiera distintiva degli ufficiali ammiragli* sarà: per un ammiraglio quella nazionale con tre stelle bianche a sei punte ciascuna nella fascia verde, la quale bandiera verrà inalberata all'albero di maestra; per un vice-ammiraglio sarà la stessa bandiera con due sole stelle, e verrà inal-

berata all'albero di trinchetto; per un contro-ammiraglio la stessa bandiera con una sola stella, e verrà alzata in testa all'albero di maestra.

Identiche bandiere saranno alzate sulla prora dei palischermi, secondo il grado dell'ufficiale ammiraglio che in essi trovasi, analogamente a quanto sovra è detto.

Art. 4. — Ogniqualvolta in un palischermo non addetto ai servigi di fatica o di rimorchio vi si troveranno uno o più ufficiali dal grado di sottotenente di vascello in su, od assimilati, eccetto ufficiali ammiragli od ufficiali superiori in comando di una forza navale, si terrà alberata sulla prora del medesimo la *fiamma nazionale* di forma analoga a quella prescritta per le navi da guerra, e che tengono spiegata in testa all'albero di maestra; cioè molto lunga in confronto della larghezza, e portante nella fascia bianca lo scudo di Savoia.

Art. 5. — La bandiera nazionale fatta però a *gagliardetto*, nella quale la fascia rossa terminante a due punte, avrà una larghezza doppia di quella verde e della bianca, alzata in testa all'albero di maestra, sarà il distintivo di un capitano di vascello in comando di una divisione navale.

La stessa bandiera, alzata all'albero di trinchetto, sarà il distintivo del capitano di fregata o tenente di vascello, in comando di una forza navale.

Art. 6. — Un *guidone* rosso con croce bianca, alzato all'albero di maestra, sarà il distintivo dell'ufficiale più anziano in comando di una nave ancorata in un porto o rada, ove vi siano altre navi sulle quali non sia inalberata una bandiera di comando di sorta.

Art. 7. — La bandiera rossa rettangolare, la di cui altezza deve essere di due terzi della lunghezza, con croce bianca rettangolare ed orlo bleu di eguale larghezza della croce bianca, resta stabilita quale *bandiera distintiva per l'ufficiale ammiraglio od ufficiale superiore* comandante un'armata, squadra o divisione navale in combattimento, ogniqualvolta abbia spiegata la piccola gala di bandiere. Tale bandiera sarà inalberata all'albero dovuto secondo il grado dell'ufficiale ammiraglio a cui si riferisce.

E può inoltre vedersi la parte II del regolamento di disciplina militare pei corpi della Regia marina, approvato col regio decreto 15 giugno 1893.

Quanto alla marina mercantile, il rispettivo codice, contiene le disposizioni seguenti:

Art. 101. — Le navi della marina mercantile inalberano la *bandiera nazionale*, secondo il modello e nei casi stabiliti dal regolamento.

Art. 172. — Le navi, tanto all'arrivo quanto alla partenza dai porti o dalle spiagge dello Stato, dovranno avere la bandiera spiegata.

Il regolamento 20 novembre 1879, n. 5166, emanato per l'esecuzione del detto Codice, nell'articolo 624 determina le dimensioni e la foggia della bandiera per le navi mercantili, che è la consueta con al centro lo scudo di Savoia or-

lato d'azzurro, però non sormontato dalla corona reale (come è prescritto invece per la Regia marina).

Le bandiere dell'esercito possono essere decorate o della croce dell'Ordine militare di Savoia (§ 837), o della medaglia al valor militare (§ 842), quando tutto un reparto si sia distinto in un fatto d'arme.

Il regolamento di disciplina per l'Esercito, approvato con decreto reale del 1° dicembre 1872, contiene il seguente articolo 12 in ordine alla bandiera e agli stendardi:

§ 61. — La bandiera nazionale rappresenta l'unione di tutta Italia sotto la Monarchia della Casa di Savoia. Ma pel militare, la bandiera, oltre a ciò che essa ricorda al cittadino, è inoltre un simbolo dell'onore militare, e gli rammenta i fasti di guerra dell'Esercito a cui appartiene.

§ 62. — Alla bandiera perciò spettano i maggiori segni d'onoranza, come a pubblica dimostrazione e protesta di ossequio e venerazione per l'idea che essa rappresenta.

§ 63. — Essa non deve andar mai separata dal reggimento; nel combattimento vuol essere guardata con somma sollecitudine, e difesa a tutta oltranza. Nei momenti decisivi portata ove più ferve la lotta essa infiamma i cuori dei soldati, ed imprime slancio e forza all'azione comune. Coloro cui ne è affidata la guardia devono recarsi a gloria di perder la vita anzichè cederla.

Nell'articolo 34 determina poi gli onori militari da rendersi alle bandiere dell'esercito e della marina ed a quelle municipali decorate della medaglia: nei §§ 1-7 dell'appendice al libro 2 determina le funzioni con cui procedesi alla benedizione delle nuove bandiere dei reggimenti.

Analoghe disposizioni si trovano nella parte II del regolamento di disciplina 11 giugno 1893 pei corpi della regia marina.

* § 827. — Lo stemma dello Stato, che abbiamo veduto figurare nel campo della bandiera nazionale fin dal 1848, e ne divisa anche il sigillo, e ne autentica le monete, e gli atti, e fregia tutti gli uffici ed edifizî pubblici, è lo stemma stesso della Real Casa di Savoia, ornato con quei simboli che la tradizione storica e l'araldica attribuiscono alla sovrantà.

Come i primi stemmi furono tratti dagli emblemi del territorio su cui signoreggiava colui che ne faceva uso, i

primi Conti Sabaudi ebbero ad emblema l'aquila di Moriana, la quale vediamo ancor oggi adoperata in più occasioni a distintivo *della nostra Famiglia Reale*. Più tardi, con l'acquisto della signoria del Piemonte i Sovrani di quella stirpe antichissima incominciarono ad assumere come emblema la croce d'argento in campo rosso, la quale poi divenne con Amedeo V, sul principio del XIV secolo, il distintivo proprio dei Sabaudi. Ma non era l'unico; e però, acquistando essi via via nuovi territorii, secondo l'uso dei tempi complicarono il proprio scudo con tutti gli stemmi delle varie parti dei loro Stati, e non fu che Vittorio Emanuele I, il quale cominciò ad issare la sola croce bianca in campo rosso, pur adoperando nelle maggiori occasioni lo scudo con le varie armi di tutti i suoi domini. Carlo Felice continuò con lo stesso sistema, ed anche il Re Carlo Alberto, nè solo prima della promulgazione dello Statuto, ma anche dopo. Col Re Vittorio Emanuele II il grande scudo fu abbandonato per sempre, e il concetto dell'unità dello Stato ebbe esplicazione e applicazione anche nell'unità dello stemma.

Ferma rimanendo la prescrizione emanata dal 1848, per cui sulle bandiere figura lo scudo di Savoia semplicemente orlato dell'antico colore dinastico e sormontato dalla regia corona (tranne che per le navi mercantili) lo scudo, quando è adoperato da solo nei sigilli, nell'intestazione degli atti, sulle monete o sugli edifizii, suole essere abbellito di accessori, nella determinazione dei quali si è più volte affaticata sottilmente l'araldica ufficiale.

Oggi la materia è regolata dal regio decreto 27 novembre 1890, n. 7282, il quale distingue più foggie di stemmi, a seconda della solennità varia che ad essi intendesi imprimere.

Eccone il testo:

Art. 1. — Il *grande stemma dello Stato* è formato da uno scudo di rosso alla croce di argento; cimato dall'elmo Reale colla corona di ferro; sostenuto da due leoni, o d'oro, od al naturale; attorniato dalle grandi insegne degli ordini equestri italiani; posto sotto un padiglione regio sormontato dalla corona Reale; ed accollato al fusto del gonfalone d'Italia, che ha l'aquila d'oro coronata sulla punta, la cravatta azzurra e lo stendardo nazionale bifido e svolazzante.

Art. 2. — Il *piccolo stemma dello Stato* è formato di uno scudo di rosso alla croce d'argento, attorniato dal collare dell'Ordine Supremo, col manto e colla corona Reale.

Art. 3. — Nel *piccolo stemma dello Stato* si possono aggiungere i sostegni, o l'elmo colla corona di ferro, o le bandiere nazionali, oppure togliervi il manto.

Art. 4. — Le foggie di questi stemmi sono effigiate nelle tavole unite al decreto, le quali saranno firmate di ordine nostro dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

La Corona reale è quella prescritta dagli articoli 43 e 45 del regio decreto 1° gennaio 1890 sopra i titoli e stemmi della Famiglia Reale.

Art. 5. — Il *grande stemma* si usa: nel grande sigillo dello Stato, in occasioni solenni e nelle decorazioni monumentali.

Le amministrazioni dello Stato si servono del *piccolo stemma*.

Art. 6. — Il *grande sigillo dello Stato* porta impresso il grande stemma colla leggenda in giro: (*Nome del Re*) *per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia*.

Art. 7. — I *sigilli* delle Amministrazioni dello Stato rappresentano il piccolo stemma e l'indicazione dell'ufficio in leggenda.

Art. 8. — Nulla è innovato circa al sigillo prescritto ai notai dal regio decreto 25 maggio 1879, n. 4900, serie 2^a.

Pei Principi e le Principesse della Famiglia Reale le foggie degli stemmi, sempre sulla base dello scudo con la croce d'argento in campo rosso, è determinata dal decreto regio del 1° gennaio 1890.

* § 323. — A sanzione del rispetto dovuto al simbolo della nostra patria, il Codice penale nell'articolo 115 determina:

Chiunque, per fare atto di disprezzo, toglie, distrugge o sfregia *in luogo pubblico o aperto al pubblico* la bandiera o altro emblema dello Stato, è punito con la detenzione da tre a venti mesi.

Ma le nostre specialissime condizioni in ordine ai rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, hanno fatto sorgere una quistione che tratto tratto si riproduce con minacce per l'ordine pubblico: se cioè possa consentirsi ai parroci, senza ch'essi incorrano nella sanzione penale del citato articolo 115, di escludere dalle chiese le bandiere nazionali recatevi ad occasione di onoranze funebri o di civili solennità.

La Chiesa cattolica — dicono gli uni — ha un vecchio canone, secondo il quale nei templi *non sunt admittenda nisi*

vexilla confraternitatum, et ea quae benedicta fuerint. Non per disposizione della venticinquesima ora, in odio alle istituzioni patrie, ma per prudente garanzia della libertà dal proprio culto, la Chiesa cattolica intese dunque premunirsi contro quelle bandiere che possono eventualmente ostentare simboli o motti offensivi per la religione di cui essa è ministra. L'esclusione non colpisce la bandiera dello Stato in quanto tale, ma le bandiere non benedette, quali esse sieno: il tricolore italico, se fu benedetto coi sacri riti (come accade p. es. pei vessilli dell'esercito) sarà dunque ammesso nel Tempio; se non fu benedetto, potrà esserne escluso; nè il parroco escludendolo esorbita dal proprio ufficio, che è quello di mantenere l'autorità delle disposizioni ecclesiastiche in materia spirituale e nell'interno degli edifizî destinati al culto.

Analogamente la Cassazione Fiorentina con sentenza 30 luglio 1881 sul ricorso Michelatti, ritenne punibile colui che nonostante il divieto del parroco entra in Chiesa con una bandiera, cagionando perturbamento o interruzione delle funzioni sacre.

Dall'altra parte si nega ai ministri del culto cattolico la potestà di escludere dalle Chiese il vessillo nazionale, sia o non sia benedetto; assumendosi che l'essere esso l'emblema politico della patria, basta a impedire qualsiasi inchiesta sugli scritti od altri emblemi eventualmente appostivi.

La quistione fu trattata nella nostra Camera li 18 marzo 1899. Il Governo, rispondendo ad analoga interrogazione, dichiarò di avere chiesto in proposito l'avviso del Consiglio di Stato. E il Consiglio avea ritenuto, allo stato della legislazione nostra, non potersi dichiarare punibile se non il rifiuto d'ingresso alla bandiera nazionale in quanto tale e perchè tale; doversi per conseguenza il rifiuto ammettere, ogniqualvolta risultasse giustificato da ragioni speciali. A tale avviso, per altro, il Governo dichiarò non volere accedere: trovando difficile di poter dare in base ad esso istruzioni precise ai propri agenti, e pericoloso di addivenire, di caso in caso, ad un processo delle intenzioni dei parroci; esso reputò al contrario, che si dovesse distinguere

fra le bandiere tricolori delle associazioni private e quelle dei corpi civili o militari dello Stato, delle Provincie e dei Comuni, per mantenere intatto a queste della seconda specie il diritto di essere portato dovunque, ed anche nelle chiese cattoliche.

Anche ai nostri giorni (17 settembre 1908) sollevò molto rumore un fatto che ha molta analogia col quesito susposto. In occasione del ricevimento in Vaticano della Società della Gioventù Cattolica che andò ad offrire al Papa il calice d'oro per il suo giubileo sacerdotale, fu vietato — per ordine espresso del cardinale segretario di Stato — l'ingresso in Vaticano a quattro bandiere portanti i colori italiani.

Ma anche qui c'è poco da discutere secondo noi; sia perchè si tratta di bandiere appartenenti ad associazioni private, come sopra si vide, sia perchè si trattava di entrare in Vaticano, nella sede cioè del Capo del Cattolicesimo retta, per la legge delle guarentigie, da un *jus singulare* (§ 40). L'incidente, quindi, si limitava ad avere soltanto un carattere ed una portata politica che, per quanto grave, esorbita ora dalla materia nostra.