



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

VINCENZO MICELI

ANALISI GIURIDICA

DELLA

NOZIONE D'INCOSTITUZIONALITÀ

ESTRATTO DALLA

Enciclopedia Giuridica Italiana



MILANO

SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA

Via Disciplini, 15 - Gall. De Cristoforis, 54

1901

REGIONALE
VENETO
Biblioteca

F.S.
362

PUBBLICAZIONI VARIE

Andreotti A. — <i>Della contumacia in materia penale.</i>	
Un volume in-16	L. 1 —
— <i>Corpo di reato e confisca.</i> Un vol. in-16	> 1 —
— <i>Inamovibilità.</i> Un vol. in-16	> 1 —
Astuni D. — <i>Del giudizio « Finium Regundorum »</i>	
Un volume in-16	> 1 —
Barsanti E. — <i>Il ricatto.</i> Studio giuridico. Un	
volume in-16	> 1 —
Baviera G. — <i>I feziali e il diritto feziale.</i> Un	
volume in-16	> 1 —
Belotti B. — <i>Le campane.</i> Studio di diritto ec-	
clesiastico italiano. Un vol. in-16	> 1 —
Benini R. — <i>Importazione ed esportazione.</i> Un	
vol. in-16	> 1 —
Besia T. — <i>Della delegazione imperfetta nel codice</i>	
<i>civile italiano.</i> Un volume in-16	> 1 —
Bianchini C. — <i>Ricettazione.</i> Un volume in-16	> 1 —
Bo F. — <i>Del procedimento in camera di consiglio</i>	
<i>secondo il libro III del codice di procedura</i>	
<i>civile italiano.</i> Un vol. in-16 di pag. 608.	> 6 —
Bruno G. — <i>L'actio de in rem verso.</i> Un vol. in-16	> 2 —
Campolongo F. — <i>Responsabile civilmente.</i> Un	
volume in-16	> 1 —
Carletti T. — <i>Autore.</i> Un volume in-16	> 1 —
Castellari G. — <i>La Santa Sede.</i> Evoluzione sto-	
rica del pontificato romano. Un vol. in-16	> 2 —
Cavaglieri G. — <i>Cassa comunale.</i> Un vol. in-16	> 1 —
Cavagnari C. — <i>L'Emancipazione.</i> Un volume	
in-16	> 2 —
Cervi G. — <i>Regole di diritto.</i> Un vol. in-16.	> 1 —
— <i>Revoca dei diritti reali.</i> Un volume in-16	> 1 —
Giannini T. — <i>I contratti di associazione libraria.</i>	
Un volume in-16	> 1 —
Ciccaglione E. — <i>Del prestito a cambio marittimo.</i>	
Un volume in-16	> 2 —
Civoli C. — <i>Falso (materia penale).</i> Un vol. in-16	> 1 —
— <i>Reati contro la fede pubblica.</i> Un vol. in-16	> 3 —

VINCENZO MICELI

ANALISI GIURIDICA

DELLA

NOZIONE D'INCOSTITUZIONALITÀ

ESTRATTO DALLA

Enciclopedia Giuridica Italiana



MILANO

SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA
Via Disciplini, 15 - Gall. De Cristoforis, 54

1901





inv. 7846



INDICE-SOMMARIO

BIBLIOGRAFIA, pag. 1.

1. Concetto dell'incostituzionalità, pag. 3.
 2. Incostituzionalità e illegalità: differenze, pag. 6.
 3. Incostituzionalità e illegalità: somiglianze, pag. 11.
 4. Legge incostituzionale in genere, pag. 13.
 5. Legge incostituzionale in Italia, pag. 16.
 6. Legge incostituzionale per difetto di formalità, p. 23.
 7. Ordinanze incostituzionali in genere, pag. 24.
 8. Ordinanze incostituzionali in Italia, 30.
 9. Invasioni dell'esecutivo nel campo del legislativo, pag. 33.
 10. Cause che estendono i poteri costituzionali dell'esecutivo, pag. 38.
 11. Regolamenti interni dei corpi politici nelle costituzioni flessibili, pag. 43.
 12. Nelle costituzioni rigide, pag. 47.
 13. Organi cui compete dichiarare l'incostituzionalità, pag. 50.
 14. Nostro diritto positivo in proposito, pag. 55.
-

BIBLIOGRAFIA.

Le raccolte di costituzioni del Darest e del Demombynes. Laferrière et Babbie, *Les constitutions d'Europe et d'Amérique*, Paris 1893. — Burgess, *Political science and comparative constitutional law*, 1891. — *Costituzioni moderne*, nella *Biblioteca* del Brunialti, Torino 1893. — G. C. Lewis, *Use and abuse of some political terms*, Oxford 1877. — Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, London 1893. — Malgarini, *Della libertà civile nelle costituzioni moderne*, Bologna 1884. — Ugo, *Sulle leggi incostituzionali*, Macerata 1887; *Altre osservazioni sulle leggi incostituzionali*, Macerata 1888. — Orlando, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà* (*Bibl. di sc. pol.* del Brunialti, vol. V, Torino 1888). — In questi lavori dell'Ugo e dell'Orlando il lettore troverà una larga bibliografia, che non staremo a riportare qui. — Jona, *La riforma delle leggi costituzionali*, Torino 1888. — Palma, *Corso di dir. cost.*, Firenze 1884, vol. II, p. 410. — Brusa, *Staatsrecht des Königreichs Italien*, Freiburg 1892. — Racioppi, *Nuovi limiti e freni nelle istituzioni politiche americane*, Milano 1894. — Laband, *Staatsrecht des deutschen Reiches*, Freiburg 1888-1891. — Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg 1887. — Borgeaud, *Etablissement et revision des constitutions*, Paris 1893

SOMMARIO.

1. Concetto dell'incostituzionalità.
2. Incostituzionalità e illegalità: differenze.
3. Incostituzionalità e illegalità: somiglianze.
4. Legge incostituzionale in genere.
5. Legge incostituzionale in Italia.
6. Legge incostituzionale per difetto di formalità.
7. Ordinanze incostituzionali in genere.
8. Ordinanze incostituzionali in Italia.
9. Invasioni dell'esecutivo nel campo del legislativo.
10. Cause che estendono i poteri costituzionali dell'esecutivo.
11. Regolamenti interni dei corpi politici nelle costituzioni flessibili.
12. Nelle costituzioni rigide.
13. Organi cui compete dichiarare l'incostituzionalità.
14. Nostro diritto positivo in proposito.

1. Il termine *incostituzionalità* è la denominazione astratta di tutti quegli atti che si considerano contrari alla costituzione di un dato paese e vengono per lo più commessi da un'autorità, da un organo dello Stato e in genere da coloro che sono gli strumenti per mezzo dei quali la costituzione politica vive e si esplica in una data convivenza. Onde non sarebbe molto appropriato il dire di un atto di un privato cittadino, operante come tale, che sia contrario alla costituzione, che sia cioè incostituzionale; come privato cittadino egli può violare piuttosto le leggi anziché la costituzione, poichè per violare la costituzione egli non avrebbe, nè autorità, nè forza, nè, in certo modo, titolo giuridico.

Il concetto astratto dell'incostituzionalità non può quindi determinarsi se non per mezzo dei concetti di costituzione e di costituzionale, su cui si fonda e da cui ha preso origine. Il significato della parola *costituzione* ha molto variato nella storia e nelle opinioni dei costituzionalisti e dei giuristi. Essa ha avuto prima di tutto quel significato vago e generico che ha nelle scienze fisiche, donde è stata tolta, e servì ad indicare l'organizzazione in genere di ogni convivenza; poi fu presa a significare quella parte dell'organizzazione sociale che si riferisce alla formazione e distribuzione dei pubblici poteri, alla composizione ed estrinsecazione della sovranità; in altri termini, l'organizzazione politica della convivenza, la sua costituzione a Stato. Acquistò anche un significato più ristretto e fu adoperata ad indicare una speciale forma di organizzazione politica, quella cioè assunta dagli Stati che si governano con un regime qualunque di rappresentanza, secondo il concetto assunto dalla rappresentanza nella storia moderna. In un significato ancora più ristretto la costituzione fu sinonimo di carta costituzionale, di statuto, cioè di quella legge fondamentale, in cui si pongono le linee prime dell'ordinamento dello Stato, le norme principali ed essenziali dell'organismo politico o quelle repute come tali dai suoi compilatori; sicchè la costituzione non fu più tutto l'insieme dell'organizzazione politica, ma quella parte soltanto considerata come essenziale e fondamentale. Un significato più caratteristico ha acquistato questa parola in Inghilterra, dove è stata presa ad indicare quell'insieme di consuetudini sorte nei rapporti dei poteri pubblici, le quali, pur essendo ordinariamente obbedite dai poteri pubblici dello Stato, non hanno ancora il carattere di vere e proprie

consuetudini giuridiche e non sono neppure consolidate e definite in tutte le loro parti; di modo che rimane ancora in esse qualcosa di vago, qualcosa d'ideale, a cui i poteri pubblici dovrebbero uniformarsi, quantunque finora non si siano in tutto e per tutto uniformati. È un concetto delicato e complesso, che si è svolto con la storia di quella costituzione, per cui è stato spesso frainteso nei paesi del continente, sebbene qualcosa di approssimativo si è a poco a poco infiltrato in parecchi di essi.

La parola *costituzione*, osservava in proposito il Cornewall Lewis, « è stata frequentemente adoperata a significare qualcosa d'ideale, un modello immaginario d'eccellenza, che il governo non ha mai nel fatto raggiunto, quantunque secondo l'opinione degli scrittori e degli oratori, esso abbia costantemente mirato al suo raggiungimento ». E più sotto, parlando del termine *costituzionale*, dice: « Quando certe pratiche o usi, sebbene non legalmente obbligatori per alcuna parte della comunità, sono stati costantemente osservati, tanto dai governanti che dai governati, furono chiamati costituzionali; come ogni misura o pratica contraria ad essi fu denominata incostituzionale (1).

Se vogliamo orientarci in mezzo a questi diversi significati e prendere quello più comprensivo e scientifico, il quale ci possa servire di guida sicura in queste brevi ricerche, dobbiamo riconoscere che per costituzione devesi intendere: quell'insieme di norme giuridiche onde la sovranità si organizza nello Stato e si estrinseca per mezzo dei pubblici poteri, tanto se questi si considerino nei loro rapporti reciproci, tanto se si considerino nei rapporti con i sud-

(1) G. C. Lewis, *Political terms*, Oxford 1877, p. 19.

diti; quindi essa comprende le linee fondamentali dell'ordinamento politico, quelle norme cioè che determinano e caratterizzano la personalità giuridica dello Stato e dei suoi organi, sia che risultino da leggi, sia che risultino da consuetudini giuridiche propriamente dette, sia che risultino da usi comunemente osservati, quantunque privi di una vera e propria forza legale. È quindi costituzionale tutto ciò che è conforme a questo complesso di norme, incostituzionale tutto ciò che è ad esso in qualche modo contrario.

2. L'incostituzionalità è perciò una cosa diversa dalla illegalità ed ha di fronte a questa un significato più ristretto, se si considera da un punto di vista; e più largo, se si considera da un altro. Esso è più ristretto di quello d'illegalità, poichè l'atto illegale implica in genere una violazione della legge, la quale può essere una legge costituzionale, ma può anche essere una legge qualunque, non costituzionale; e le leggi non costituzionali sono certamente assai più numerose delle leggi costituzionali. Quel significato apparisce invece più largo di quello d'illegalità, quando si pensa che l'atto illegale implica sempre la violazione di una legge, mentre l'atto incostituzionale non implica soltanto la violazione di una legge, ma anche la violazione di una consuetudine giuridica o di un uso costituzionale. Ad esempio, nei governi parlamentari, un gabinetto che non si dimette dopo aver ricevuto un voto di sfiducia della camera, non viola una legge e neppure una vera e propria consuetudine giuridica, ma viola una consuetudine costituzionale oramai costantemente rispettata presso questi governi; il suo atto non è illegale, ma è incostituzionale.

Questo certamente non decide intorno all'im-

portanza e alla portata della violazione, come alle conseguenze che può produrre in seno dello Stato. Un atto illegale può produrre assai minor danno che un atto incostituzionale, ma può anche accadere che un atto incostituzionale produca minor danno che un atto illegale. Certo che, in tesi generale, un atto che implichi in qualche parte la violazione della costituzione può esser gravido di maggiori mali che non quello che implichi la violazione di una semplice disposizione di legge, poichè, in massima, la costituzione regola rapporti più essenziali all'esistenza dello Stato e alla tutela dell'ordine giuridico che non la legge. Ma, d'altra parte, si trovano spesso fra le norme della costituzione principi d'indole puramente formale, che non hanno un carattere ben definito e non hanno una vera e propria sanzione o una precisa garanzia giuridica in loro difesa, per cui la violazione di essi non urta così profondamente la coscienza pubblica come la violazione di una precisa disposizione di legge, anche perchè allora non è neanche possibile indicare con esattezza se la violazione abbia o pur no avuto luogo e fino a che punto.

Si prenda, ad esempio, il principio dell'egualianza inserito in più di una carta costituzionale; quando è che si può dire che esso sia stato o non sia stato violato e quali sono i rimedi giuridici che i cittadini potranno invocare in difesa di tale violazione?

Vi sono poi delle attenuanti, diciamo così, d'indole politica, le quali operano con più frequenza e con più forza sulle norme di diritto costituzionale, anzi che, in genere, sulle altre norme giuridiche e vengono a rendere qualche volta meno grave in sè stessa e agli occhi del pubblico la violazione accaduta, e magari l'impongono

come necessaria e inevitabile. La composizione di un gabinetto, ad esempio, prodottasi in modo alquanto diverso da quello che avrebbero richiesto le consuetudini costituzionali, può essere, in un dato momento della vita dello Stato, consigliata dalla peculiare condizione della politica interna o della politica estera, può anche essere imposta dalla pubblica opinione. Onde la coscienza pubblica, invece di essere scossa da quella violazione, viene anzi da essa confortata, perchè il pubblico vede in questa elasticità della costituzione un pregio che le permette di adattarsi alle mutevoli condizioni della vita politica.

Una grande parte poi delle norme costituzionali, specialmente nei governi a base parlamentare, è determinata appunto da queste consuetudini, da questi casi costantemente osservati, che non hanno ancora assunto un vero e proprio carattere giuridico. Rimangono perciò sempre alquanto incerti e vaghi in alcune loro parti, e, come nel caso dei principî formali, non è sempre possibile constatarne la violazione, e non sempre accade che la violazione urti nel modo medesimo la coscienza pubblica che una violazione di legge, o sia da essa interamente percepita e giudicata con la medesima severità.

Per tornare all'esempio addotto, uno di questi casi costituzionali è appunto quello che si riferisce al gabinetto il quale si deve dimettere allorchè riceve dalla camera un voto di sfiducia. Quando è che un voto della camera si deve considerare come un voto di sfiducia contro un gabinetto? Allorchè quella proposizione si annuncia in termini generici, la cosa sembra chiara e precisa, ma i dubbi e le contestazioni possono sorgere numerose quando ci si trova di fronte ai singoli casi e si tratta di precisare e di spe-

cificare il carattere di ciascuno. Un dato voto può essere interpretato in tanti modi. I giornali, i partiti, anche i cittadini non prevenuti, possono dare ad esso interpretazioni differenti, e queste diversità di opinioni e questi dubbi impediscono di determinare o di constatare la risoluzione o contribuiscono a renderla meno grave quando si riuscisse in qualche modo a constatarla.

Queste considerazioni ci mettono in grado di distinguere l'indole giuridica della illegalità dall'indole giuridica della incostituzionalità, e in poche parole si può dire che la differenza sia principalmente prodotta dal carattere più certo della legge e dal carattere più vago ed oscillante della costituzione, a causa del continuo infiltramento degli elementi politici in seno della norma costituzionale. Si può, è vero, opporre che anche la norma di diritto costituzionale può essere formulata per mezzo della legge, e allora essa può acquistare quella precisione che assumono le norme in tutti gli altri campi del diritto. Ma questo è vero fino a un certo punto, perchè bisogna tener sempre conto della natura propria del diritto costituzionale, che è, per così dire, il meno giuridico dei diritti e quindi quello che più di ogni altro si lascia influenzare da elementi estranei (politici, sociali) e meno si presta ad essere formulato con quella precisione e rigidità propria della legge. Anche la maggiore complessità e variabilità che il rapporto acquista in questo campo rendono la norma più oscillante e impediscono alla legge costituzionale di assumere tutti quei caratteri che ha la legge in genere in tutti gli altri rami del diritto. Si può anzi dire in tesi generale che più i rapporti della vita pubblica si complicano e più la legge costituzionale è costretta a diventare vaga ed astratta per poterli tutti conte-

nere entro brevi norme ed abbracciarli in tutte le loro manifestazioni. « Una legge costituzionale, notava il Giron, non è che la dichiarazione laconica di un principio di giustizia astratto che è stato violato o falsamente applicato sotto il governo anteriore e il quale si rimette in vigore sotto una nuova forma. Questa formula sia pur grande la cura che si usi nella sua redazione, resta sempre vaga e più o meno oscura, e la dialettica che la trae alle ultime conseguenze porta inevitabilmente a contraddizioni con altri principi scritti o non scritti che anch'essi devono essere rispettati » (1). Per questo la legge costituzionale acquista un carattere tale da renderla diversa dalle altre sotto vari aspetti e da renderne, fino a un certo punto, anche meno grave la violazione, quantunque appariscano a prima vista assai chiare e precise le prescrizioni che contiene.

Essa, come notava giustamente il Giron, non può essere sempre tratta alle estreme conseguenze, e quindi non può essere sempre obbedita in tutta la sua estensione; altri principi e altre norme contenute nella stessa costituzione o da essa derivanti paralizzano gli effetti della violazione e magari la rendono necessaria.

La legge costituzionale poi è più di ogni altra esposta all'azione della consuetudine giuridica e della dissuetudine, che in vario senso la interpretano, la modificano o l'abrogano. Quelle disposizioni che sembrano più chiare e precise si trovano dopo un certo tempo così radicalmente modificate, che non rimane più quasi nulla del loro significato primitivo, la consuetudine le ha lasciate lettera morta; esse devono essere

(1) Citata dall'Ugo, *Leggi incostituzionali*, Macerata 1887, p. 36.

interpretate e lette in modo del tutto diverso da quelle che suonano o devono addirittura considerarsi come se non esistessero. Prendiamo, per esempio, l'art. 65 del nostro statuto, in cui si dice che il re nomina e revoca i suoi ministri. Dietro questo articolo, per opera della consuetudine, è sorta tutta la pratica e tutta la teoria del governo di gabinetto. Un tal fenomeno non si riscontra più in nessun altro ramo del diritto; in nessun'altra sfera di rapporti giuridici la consuetudine ha più tanto potere e acquista la forza di operare tali e tante trasformazioni.

Ora, tutto ciò non può non influire sul carattere della incostituzionalità, anche quando essa si riferisce alla violazione della legge e non di una consuetudine. Anche la violazione della legge costituzionale deve assumere una speciale fisionomia: essa, a seconda delle disposizioni che tocca e delle condizioni politiche e sociali in cui avviene, può assumere un carattere più o meno grave, può sembrare addirittura un'enormità, può parere invece una cosa insignificante e pienamente scusabile. Ma, in tutti i casi, costituisce sempre una figura giuridica alquanto diversa dalla illegalità e richiede per essere constatata ed apprezzata debitamente un maggior senso giuridico e un maggiore istinto politico nella coscienza pubblica.

3. Se peraltro da questi punti di vista si può stabilire una linea di demarcazione abbastanza spiccata fra la figura giuridica della illegalità e quella della incostituzionalità; da un altro punto di vista le due figure possono venir ricondotte sotto un solo generico concetto di violazione di diritto.

E, prima di tutto, si può affermare che l'illegalità commessa da un potere pubblico, direttamente o indirettamente può sempre impli-

care una incostituzionalità. Quando, ad esempio, il potere esecutivo emana un decreto che modifica una legge o contiene disposizioni legislative, esso commette un atto illegale, che è in pari tempo atto incostituzionale, poichè con esso l'esecutivo supera i confini assegnatigli dalla costituzione e perturba la divisione di poteri fissata dal fondamentale ordinamento dello Stato. E l'istesso accade quando un funzionario esce dai limiti delle sue attribuzioni e viola i diritti dei cittadini, quando il potere giudiziario non si limita ad applicare la legge, ma pretende anche di farla. La costituzione viene sempre indirettamente violata.

In secondo luogo, la distinzione fra norma costituzionale e norma semplicemente legale non è mai così chiara e precisa da potersi nettamente stabilire in tutti i casi e tutte le volte che occorre; massime poi nei paesi in cui la distinzione non viene formalmente indicata dall'esistenza di una carta costituzionale, che non può esser modificata dall'ordinario potere legislativo. Se in certi casi estremi si può affermare con una tal quale sicurezza che una norma è o non è costituzionale, in una quantità di casi intermedi quest'affermazione sicura diventa difficile o addirittura impossibile. E ciò perchè mutano secondo gli ambienti e le condizioni politiche i criteri, per cui una norma si dichiara o no costituzionale e perchè, ad ogni modo, i criteri di distinzione riescono sempre più o meno vaghi per la natura stessa della materia alla quale si riferiscono.

Finalmente, se si prende il concetto d'illegalità nel suo significato più comprensivo, di violazione cioè di una norma positiva coattivamente obbligatoria, il concetto d'incostituzionalità può essere ricondotto a quello, anche quando si tratta

di atti incostituzionali riferentisi ad usi costantemente osservati. La violazione di un uso costituzionale, quantunque non avente in tutto e per tutto forza legale, può produrre nello Stato tali perturbazioni, che la sola paura di provarle viene già a costituire una forma di sanzione abbastanza grave e sufficiente a garantirne in genere l'osservanza.

Per queste ragioni l'illegalità può essere ricondotta alla incostituzionalità e, reciprocamente, l'incostituzionalità all'illegalità; per cui le due diverse forme di violazione possono diventare come una cosa sola, almeno sotto un generico aspetto formale, quantunque poi possano essere assai diversi i loro caratteri intrinseci. Quello peraltro che rimarrà di peculiare all'incostituzionalità sarà sempre un significato più vago e più elastico di quello che può avere l'illegalità.

4. Quantunque l'incostituzionalità possa assumere forme diverse ed estrinsecarsi per mezzo di atti di ogni natura, pure vi sono delle forme in cui suole più comunemente estrinsecarsi e sono la legge e l'ordinanza (decreto, regolamento): vi possono adunque essere leggi e ordinanze incostituzionali, di cui parleremo partitamente.

La legge incostituzionale suppone propriamente un ordinamento dello Stato, in cui la legge e la costituzione siano formalmente distinte e seguano quindi due distinti processi di formazione; onde le autorità che hanno il potere di modificare la costituzione non sono poi quelle stesse che hanno il potere di fare le leggi; o pure non sono identiche le formalità che conviene osservare, tanto nella trasformazione di ciò che si considera come l'ordinamento costituzionale, quanto nella trasforma-

zione di ciò che si considera come l'ordinamento legislativo dello Stato. La legge incostituzionale può dunque aver luogo in uno Stato, la cui costituzione è *rigida*, mentre non potrebbe aver luogo in quegli Stati, in cui la costituzione è *flessibile*, giusta la divisione o meglio la nomenclatura di alcuni scrittori inglesi, tra i quali il Dicey.

Egli chiamava infatti *rigide* quelle costituzioni che non possono venir modificate dall'ordinario potere legislativo, e con le medesime formalità con le quali funziona questo potere; ma hanno bisogno, per esser modificate, dell'intervento di uno speciale potere, detto appunto *potere costituente* o di certe speciali formalità intese a rendere più solenni o più difficili le modificazioni di questa natura, mentre chiamava *flessibili* quelle costituzioni che al contrario possono venir modificate dall'ordinario potere legislativo e con le medesime formalità con le quali si discutono e si approvano tutte le altre leggi.

La ragione per cui la legge non può eventualmente diventare incostituzionale, se non nel primo caso, si capisce subito. Dove la costituzione è flessibile la legge non può mai diventare incostituzionale per la semplice ragione che la legge costituzionale è una legge come tutte le altre, e la legge dal momento che è legge, è sempre costituzionale. Dove invece la costituzione è rigida, può benissimo accadere che l'ordinario potere legislativo emani una legge, che in qualche modo violi o modifichi la costituzione, attribuendosi per tal modo la facoltà di quel potere che solo ha il diritto di modificare la costituzione, o facendo a meno di quelle formalità, che sono tassativamente richieste acciò la costituzione possa venire modificata.

Qui non è il caso di discutere la questione teorica se sia da preferirsi la costituzione a tipo rigido o quella a tipo flessibile e quindi la costituzione in cui può aver luogo una legge in-costituzionale o la costituzione, in cui sarebbe impossibile una legge di questo genere. La questione è stata da noi largamente discussa e in generale è prevalsa l'opinione che siano da preferirsi le costituzioni flessibili; scientificamente parlando è forse questa l'opinione che ha maggior fondamento, sebbene non ci sembri che la questione si possa mettere nei termini generici in cui è stata messa.

Noi crediamo che nel porla e nel risolverla occorrerà tener conto dei diversi tipi di Stati e dei diversi momenti della loro evoluzione storica. In certe epoche della vita dello Stato e in certi periodi di civiltà è forse più preferibile il tipo rigido, mentre in certi altri periodi sarà più preferibile il tipo flessibile.

E così del pari, nelle forme strettamente unitarie, pare indubitato che il tipo flessibile debba avere la prevalenza, mentre non è così nelle forme federali. In queste si manifestano assai più distinte e con carattere assai diverso le due opposte tendenze: quella della generale organizzazione dello Stato e quella della peculiare autonomia ed organizzazione delle sue varie parti; onde si tratta di accontentare le esigenze dell'una e dell'altra, conferendo ad esse maggior precisione giuridica entro limiti determinati, in modo che l'autonomia delle singole parti non venga troppo sacrificata ai generali interessi della federazione e questa non venga a perdere la sua individualità per l'esagerata autonomia dei singoli Stati. Posizione questa assai difficile a stabilire e, una volta stabilita, assai difficile a mutare.

Del resto, il fatto stesso che i due tipi sono sorti nella storia delle istituzioni politiche e si sono variamente mostrati in diverse epoche e in diversi Stati, può, fino a un certo punto s'intende, indicare che essi hanno avuto ed hanno la loro ragione di essere.

Ma ripetiamo che qui non è il caso di discutere una tale questione; qui ci arrestiamo semplicemente di fronte al diritto costituito degli Stati moderni, e siccome in questi i due tipi di costituzione esistono, dobbiamo riconoscere che vi sono degli Stati nei quali si può discorrere di una legge incostituzionale, come ad esempio negli Stati Uniti d'America, in Francia, in Svizzera, nel Belgio, ecc., e vi sono altri Stati nei quali non è possibile parlare di una legge incostituzionale, come ne fornisce esempio tipico l'Inghilterra e tutti gli Stati che, all'esempio di essa, si vennero ispirando al principio dell'onnipotenza parlamentare. In questi vale il criterio della eguale natura giuridica di tutte le disposizioni emanate dal parlamento. Il parlamento è organo supremo dello Stato; sopra di esso nessun altro organo può vantare preminenza; esso può far tutto, tranne ciò che sia naturalmente impossibile, e può quindi mutare, tanto una semplice legge, come la generale organizzazione dello Stato. Gli atti che esso compie, le norme che esso emana, non possono essere diverse fra di loro, perchè provengono tutte dalla medesima volontà, che è volontà sovrana. Le sue leggi sono tutte costituzionali per la semplice ragione che sono leggi, che sono cioè affermazioni del suo sovrano volere; in esso insomma il potere costituente è fuso col potere legislativo.

5. Anche da noi è prevalso il sistema inglese della onnipotenza parlamentare; in questo anzi

noi ci siamo venuti mano mano scostando dall'influenza francese, che ha tanto potentemente agito su tutte le nostre istituzioni politiche. La storia della fusione del potere legislativo costituente col potere legislativo nelle mani del parlamento si può dire che in gran parte coincide con la storia dello sviluppo del governo parlamentare nel nostro paese. Infatti, nel primo periodo della vita costituzionale in Piemonte, la tendenza francese conserva la prevalenza. Nell'indirizzo di risposta per parte della camera al secondo discorso della corona, viene detto che « solo la costituente del regno potrà mettere le nostre istituzioni in perfetta armonia col genio e coi bisogni del secolo » (27 febbraio 1849).

Ma fin d'allora non mancano sostenitori del sistema inglese, e così il Balbo diceva: « Io credo che l'onnipotenza parlamentare basti ad ogni progresso di ogni monarchia costituzionale » (27 febbraio 1849).

Ma la camera non volle per allora entrare in quest'ordine d'idee e respinse un ordine del giorno del deputato De Giorgi che proponeva le riforme graduali per opera del parlamento. Dopo il disastro di Novara e i movimenti reazionari in tutta la penisola, all'idea della costituente si andò mano mano sostituendo la tendenza opposta, quella cioè di riguardare lo statuto come un'*arca santa*, della quale non si poteva toccare alcuna parte: « gli ottantaquattro articoli dello statuto divennero tutti e singoli tabù » (sacri), diceva spiritosamente il Broglio (1).

Questa seconda tendenza fu principalmente rappresentata da uomini di Stato piemontesi, e ciò facilmente si capisce quando si pensa che

(1) *Studi costituzionali*, p. 10.

il solo statuto rimasto in piedi fra tutte le carte costituzionali italiane del 1848 formava l'orgoglio di quegli uomini, che tanti sacrifici avevano fatto per ottenerlo e per mantenerlo in mezzo ai moti reazionari. Il Sella, il Menabrea, il Lanza, ecc. si espressero tutti in questo senso. « Noi ci consideriamo in dovere, diceva ad esempio il primo, di tenere lo statuto come un'arca santa e di non derogarvi mai » (26 luglio 1862).

Se l'una o l'altra di queste due tendenze avesse preso piede nel nostro diritto pubblico positivo, la nostra costituzione si sarebbe modellata sul tipo delle costituzioni rigide e le leggi incostituzionali sarebbero state possibili da noi; infatti si sarebbero allora dovute riguardare come tali tutte quelle leggi che avessero violato qualche disposizione dello statuto o si fossero trovate con esso in contrasto.

Ma, accanto a queste tendenze se ne è poi manifestata una terza, la quale ha finito per prevalere, quella appunto della onnipotenza del parlamento (1).

Annunziatasi fin dai primi anni della vita parlamentare piemontese, come abbiamo già veduto, essa ha guadagnato sempre più terreno, acquistandosi l'assenso dei principali uomini politici, dei principali pubblicisti e, si può anche dire, della coscienza pubblica; tanto che, per opera della consuetudine e per opera delle leggi il nostro statuto è stato in varie parti modificato ed interpretato; senza che alcuna costituente fosse venuta mai a sanzionare le modificazioni introdotte o che qualche voce autorevole

(1) Per i particolari: Mancini e Galeotti, *Norme e usi del parl. ital.*, p. 162 e seg.

fosse sorta a dichiarare queste modificazioni come illegittime o incostituzionali. Gli esempi sono numerosi e non si ha che l'imbarazzo della scelta.

Circa le consuetudini basta notare quelle che hanno completamente trasformato l'art. 1.^o per cui, al principio dello Stato confessionale, si è sostituito quello dello Stato laico, al principio della tolleranza verso i culti allora esistenti nello Stato, si è sostituito il principio della libertà dei culti. E quell'altra che, sotto forma di dissuetudine, ha tacitamente abrogata la seconda parte dell'art. 28. Ma soprattutto conviene poi ricordare quell'insieme di usi costituzionali che hanno fatto sorgere il governo di gabinetto, producendo la trasformazione della monarchia costituzionale in monarchia parlamentare. Questa è stata una trasformazione veramente profonda, perchè ha modificato tutto lo spirito della nostra carta costituzionale, dove non ne ha modificato la lettera, e basta da sola a provare quale predominio abbia preso nel fatto la tendenza a considerare lo statuto quale una legge modificabile, e modificabile senza il concorso di uno speciale potere costituente. L'importanza e la portata giuridica e politica di questo fatto non sono state forse ancora apprezzate in tutto il loro valore, poichè qui si tratta di un cambiamento avvenuto, non soltanto in uno o in un altro istituto costituzionale, ma addirittura nella generale forma politica dello Stato.

Fra le leggi poi si può notare subito come prima in ordine cronologico, il decreto-legge, con cui il re Carlo Alberto, iniziando la guerra del 1848, ordinava che lo scudo di Savoia venisse sovrapposto alla bandiera tricolore italiana. Per cui rimaneva modificato l'art. 77 dello statuto, che dice: « Lo Stato conserva la

sua bandiera, e la coccarda azzurra è la sola nazionale ». Si osservò che in tal caso non si poteva parlare di una vera e propria violazione, poichè « lo statuto non era dichiarato valido se non nel momento della convocazione della camera; e quando Carlo Alberto, inalberando la bandiera tricolore, varcava il Ticino per la guerra dell'indipendenza, era ancora sovrano legislatore, e poteva, siccome fece, allo stemma sabauda sposare i colori nazionali » (1). Non crediamo che questo ragionamento sia giuridicamente sostenibile, ma, comunque sia, il fatto prova sempre la modificabilità dello statuto.

Varie modificazioni vennero poi apportate dalle leggi nei rapporti fra lo Stato e la Chiesa; e così la legge sulle prerogative del sommo pontefice modificava in molta parte il principio del sistema giurisdizionale sancito nell'art. 18 dello statuto.

L'ultimo alinea dell'art. 55 venne modificato in pratica dal sistema di approvare importanti leggi organiche come semplici allegati. E si dovrebbe riguardare come una violazione dello statuto la legge del 12 febbraio 1888, con la quale i sotto-segretari di Stato vengono autorizzati a sostenere la discussione degli atti e delle proposte ministeriali, quali commissari regi, nella camera di cui essi non fanno parte, mentre stando al senso dell'art. 59 dello statuto, i commissari regi dovrebbero essere designati volta per volta con decreto reale.

Ma molto importante a tal riguardo, come giustamente osserva il prof. Orlando, è la legge sul giuramento dei deputati del 1882: « Certo, se l'art. 49 dello statuto avesse chiaramente

(1) Parole del Brofferio nella Camera dei deputati, 25 gennaio 1850.

detto che un deputato il quale non giurasse era decaduto dalla sua funzione, non si sarebbe fatta a tal uopo una legge apposita » (1). La legge è dunque una legge d'interpretazione autentica, e la facoltà di autentica interpretazione non appartiene che alla medesima autorità, da cui emana la legge che si tratta di interpretare.

Finalmente poi il nostro parlamento ha approvato leggi il cui carattere costituzionale non può essere messo in dubbio, come la legge suddetta sulle prerogative del sommo pontefice, che il Consiglio di Stato, con parere del 27 febbraio 1878 ritenne potersi qualificare una legge fondamentale.

Questi fatti abbondantemente dimostrano che la teoria dell'onnipotenza parlamentare è ormai pienamente entrata nel nostro diritto positivo, di modo che non si possono ammettere nel nostro Stato due poteri distinti, il legislativo e il costituente. Ma vi sono anche ragioni dottrinali che vengono in appoggio di questi fatti e conferiscono ad essi maggior forza.

Lo statuto non parla di revisione e del modo come dovrebbe essere fatta; questo silenzio non può significare che lo statuto debba ritenersi intangibile, « perchè gli statuti furono fatti per impedire ai governi di andare indietro, ma non già per non andare avanti » (2); e deve significare che esso, per le modificazioni cui può andare soggetto, si sottopone alle norme comuni.

« Essendo la costituzione una legge, per la riforma di essa valgono i modi ordinari che

(1) Orlando, *Teoria giur. delle guarentigie della libertà* (*Bibl. di sc. pol.*, vol. V, 1890, p. 261, in nota).

(2) Parole dell'on. Crispi nel 23 giugno 1881.

valgono per le leggi ordinarie » (1). Se si oppone che lo statuto è stato accettato dai plebisciti e non può essere modificato senza il concorso di essi, può risponderci che i plebisciti si riferiscono alla composizione dello Stato e alla sua generale forma politica e non specificatamente alle parti della sua costituzione. « La portata giuridica del plebiscito, osserva il professore Orlando, si esaurì nella dichiarazione solenne di voler formare parte del regno unito d'Italia, sotto la monarchia costituzionale di Casa Savoia: qualunque atto che tendesse a rompere quell'unità, a mutare quella forma di governo, troverebbe l'ostacolo giuridico dell'affermazione plebiscitaria, ma è affatto arbitrario volere allargarla sino a leggerci la riserva sui modi di mutare le singole disposizioni dello statuto, le quali non influiscono sull'esistenza di una monarchia costituzionale sotto la Casa di Savoia » (2).

Bisogna poi aggiungere che il plebiscito fu un atto politico piuttosto che un atto giuridico, ispirato dalle dottrine meccaniche del contratto e della sovranità popolare, e venne fatto per accontentare certe tendenze ed esigenze che in quel dato periodo storico si erano manifestate nella coscienza pubblica.

Onde, scientificamente parlando, è per lo meno dubbio se si possa mettere come fondamentale titolo giuridico per l'origine ed esistenza di uno Stato l'accozzaglia numerica di voti raccolti con i sistemi adottati in simili occasioni e in mezzo al fermento che produce l'improvviso spostarsi di elementi e di forze politiche.

Tutto ciò mostra all'evidenza che la nostra

(1) Orlando, op. cit., p. 959.

(2) Op. cit., p. 960.

costituzione si è modellata sul tipo delle costituzioni flessibili, nelle quali, come abbiamo detto, non vi è posto per la distinzione fra le leggi costituzionali e le leggi incostituzionali (1).

6. Potrebbero peraltro venir riguardate come incostituzionali anche quelle leggi che non sono fatte con tutte le formalità volute dalla costituzione e non sono quindi passate per tutti quegli stadi di preparazione e di approvazione che le norme costituzionali impongono al potere legislativo per la formazione delle leggi. Per esempio, una legge che fosse promulgata senza essere stata approvata da una delle camere o che in ciascuna assemblea non fosse stata discussa in quel modo e secondo quel certo ordine tassativamente imposto dalla costituzione.

Ma, se ben si pensa, in questi casi, piuttosto che di una legge incostituzionale, si tratta di una legge che non esiste. E infatti una legge in tanto è tale, in quanto viene fatta dal potere legislativo conformemente a quelle norme, che è obbligato a seguire; se quelle norme esso non segue, se non osserva quelle date formalità giuridiche, rispettando le quali soltanto esso opera legittimamente, le leggi che esso emana non sono leggi, sono semplici progetti, che aspettano l'adempimento di una o di un'altra formalità per diventare leggi nel significato giuridico della parola.

Onde giustamente si può dire, che la legge che si vuol dichiarare incostituzionale in questo

(1) Il prof. Brusa nel suo pregevole manuale *Staatsrecht des Königreichs Italien* (p. 15) accenna a una consuetudine secondo la quale sarebbero state indette nuove elezioni tutte le volte che si è trattato da noi di mutare leggi aventi carattere costituzionale. Ma nel fatto non risulta che tale consuetudine esista nel nostro paese.

caso propriamente non esiste. Peraltro vi è sempre allora un atto incostituzionale ed è quello con cui l'esecutivo promulga e pubblica un atto di questo genere; sia che ciò faccia consciamente (come quando, ad esempio, modifica le disposizioni di una legge approvata); sia che ciò faccia incoscientemente e per errore (quando, ad esempio, fra le disposizioni approvate se ne insinua per inavvertenza qualcuna stata modificata o respinta da una delle due camere). Ma appunto perchè esso opera incostituzionalmente, appunto perchè con il suo atto di promulgazione e pubblicazione non adempie, come dovrebbe, l'osservanza di tutte le formalità richieste dalla costituzione, ciò a cui vuole conferire forza obbligatoria, e che porta quindi a conoscenza del pubblico, non è giuridicamente una legge.

7. E veniamo all'altra categoria di atti incostituzionali, le ordinanze. Qui prendiamo la parola *ordinanza* nel suo significato generico, volendo indicare con essa tanto i decreti che i regolamenti, e in genere tutti gli atti dell'esecutivo nell'esercizio delle sue funzioni.

Se vi può essere incostituzionalità nella legge in quei paesi soltanto in cui vige il tipo della costituzione rigida, vi può essere incostituzionalità nell'ordinanza con qualunque tipo di costituzione, però che l'ordinanza è incostituzionale quando esce dai confini assegnati dalla costituzione alle attribuzioni del potere esecutivo. Si intende che per ciò la costituzione deve avere raggiunto un certo stadio di evoluzione e di sviluppo, di modo che si sia prodotta in seno di essa una forma qualunque di specificazione funzionale nelle attribuzioni dei due principali poteri.

In una costituzione primitiva, in cui le funzioni dei vari organi non sono ancora divise e

quindi non sono ancora distinte le une dalle altre le attribuzioni del legislativo da quelle dell'esecutivo, non è possibile di parlare d'incostituzionalità di ordinanza.

La potestà governativa si muove allora senza confini assegnati e non è quindi facile di stabilire quando è che essa esce dai limiti costituzionali delle sue attribuzioni.

Per tali ragioni possiamo dire che la storia del concetto della incostituzionalità dell'ordinanza combacia con quella della specificazione di quei due organi nel loro rispettivo campo di attività e con la successiva determinazione giuridica dell'indole di quei due poteri. E se qualche cosa d'incerto ancora rimane nei criteri con i quali si determina l'incostituzionalità dell'ordinanza, ciò è dovuto allo stadio non ancora molto avanzato di specificazione delle due parti e più propriamente a un certo regresso od arresto che i governi parlamentari specialmente hanno prodotto nel lento processo di specificazione.

Nella storia delle istituzioni politiche dell'Europa occidentale si nota infatti che la divisione fra i due poteri era quasi scomparsa all'epoca della monarchia assoluta.

Nel monarca si accentrava la somma potestà esecutiva, come la somma potestà legislativa; il monarca quindi, non solo governava, ma poteva anche legiferare; non solo emanava ordinanze, ma poteva anche emanare disposizioni legislative.

Certo che l'estensione della potestà legislativa del monarca variava nei diversi paesi a misura che era stato variamente intenso e si era variamente prodotto nella persona del monarca l'accentramento delle forze politiche; ma in tutti esso possedeva più o meno un potere molto più

esteso di quello che potrebbe appartenere ad un organo solo in uno Stato bene organizzato. Sotto forma di prerogativa il potere del monarca invadeva le attribuzioni di tutti gli altri organi.

Lo sviluppo delle forme libere fu l'effetto di una continua limitazione di questo potere, fino a che esso fu a poco a poco ricondotto entro ragionevoli confini.

Una delle ultime manifestazioni della confusione primitiva dei poteri fu il così detto diritto di dispensa, con cui il monarca si arrogava il diritto di dispensare in certi dati casi dall'osservanza della legge. In Inghilterra, dove il processo di limitazione fu graduale ed organico e si può regolarmente seguire a traverso la sua storia costituzionale, fu soltanto sotto il regno di Giacomo I che si affermò il principio, secondo cui il monarca non può nè alterare nè ampliare le leggi esistenti del regno, nè dispensare dalla loro osservanza.

Ma gli Stuardi continuarono sempre a governare con i proclami reali ed i decreti concertati nel consiglio privato. « In questo periodo il consiglio privato era invero il grande consesso reggitore dello Stato, per mezzo del quale la volontà del sovrano era promulgata ed avvalorata. Il governo era retto con decreti emanati in consiglio e con proclami reali, i quali venivano posti ad esecuzione dai funzionari subalterni della corona » (1).

Il diritto di dispensa era poi un diritto da tempi remoti sempre invocato dai sovrani inglesi sull'esempio della Chiesa di Roma, e l'a-

(1) Todd, *Governo parl. in Inghilterra* (Bibl. di sc. pol., vol. III, p. 259).

buso di questo potere cagionò ripetuti conflitti tra la corona, il parlamento e le corti di giustizia, e probabilmente, nota il Todd, fu la causa che costò a Giacomo II la corona (1).

Il *bill dei diritti* venne a porre un limite giuridico a queste esorbitanze e fissò più nettamente i confini tra le funzioni governative del monarca e le funzioni legislative del parlamento, dichiarando *illegale* il diritto di sospendere le leggi o di dispensare dalla esecuzione di esse (2). Sarebbe quindi incostituzionale ogni decreto che volesse modificare le leggi o in qualche modo sospenderle o eluderle.

Ma con ciò non si può dire che una distinzione molto precisa sia stata messa fra le attribuzioni del governo e quelle del parlamento, perchè il limite è più negativo che positivo, più formale che reale, e per fissarlo positivamente le difficoltà sono numerose e forse insuperabili. La principale difficoltà consiste appunto nel non poter fondare in tutto e per tutto quella distinzione sopra elementi materiali ed obiettivi, per cui si è costretti a lasciarla in un campo formale, in cui il potere più forte acquista facilmente la prevalenza e la sposta a proprio vantaggio.

E così vediamo il parlamento usurpare funzioni amministrative e il ministero usurpare eminenti funzioni legislative (3).

Questo stato di cose dovrà certamente influire sui criteri distintivi dell'ordinanza costituzionale dall'ordinanza incostituzionale. Tali criteri non potranno essere sempre molto chiari e molto

(1) Op. cit., p. 259.

(2) Art. 1 e 2.

(3) Vedasi il mio libro sul *Gabinetto*, Perugia 1894, capitolo VI.

certi una volta che non possono esser posti con molta precisione i confini fra l'ordinanza e la legge.

Anche nel paese classico della costituzionalità, il carattere incostituzionale di un decreto non può essere sempre constatato in modo molto sicuro. Onde il Todd osserva come, malgrado le notate limitazioni, rimangano ancora poteri considerevoli da esercitarsi dal sovrano in consiglio. « Gran parte di quanto può dirsi minuta legislazione, dice un documento ufficiale, resta sottoposta all'autorità dei decreti emessi in consiglio, alcuni dei quali emanano da S. M. in virtù della propria prerogativa, mentre gli altri derivano la propria forza da clausole contenute in atti del parlamento » (1). Onde « è difficile tracciare una linea certa tra quanto possa essere compiuto da un decreto di consiglio e quanto esca dalla sua competenza ».

Ad evitare per altro i possibili abusi e a facilitare il sindacato del parlamento sopra questa delicata funzione dell'esecutivo, è sorta una consuetudine, secondo la quale, tutte le volte che diventa necessario di ricorrere ai decreti di consiglio per applicare le disposizioni di un atto del parlamento, si suole inserire in tale atto una clausola per dichiarare che tutti i decreti di consiglio che si emettono per la sua attuazione debbano presentarsi alle due camere del parlamento entro trenta giorni dalla loro pubblicazione e dalla prossima convocazione del parlamento, quando l'ordine fosse emesso durante le vacanze parlamentari.

Ma vi è poi tutta una categoria di ordinanze con le quali l'esecutivo può espressamente invadere le attribuzioni del parlamento, e ciò ac-

(1) Citato dal Todd, op. cit., p. 261.

cade quando, in caso di pubblica necessità, esso emana decreti che derogano alle leggi. Secondo infatti una consuetudine invalsa, si ammette che il governo, sotto la sua responsabilità, possa, in caso di pericolo o di necessità pubblica, emanare decreti di carattere legislativo. Il parlamento peraltro ha sempre il diritto di giudicare tali atti e, se li trova giustificabili, di approvarli con *bills* d'indennità, per esonerare da responsabilità tutte le persone che li hanno consigliati o hanno concorso alla loro esecuzione. Questo estremo diritto non può essere negato al governo però che anch'esso gli è necessario per il raggiungimento del fine, cui la sua azione deve essere costantemente rivolta. Nei casi estremi occorrono al governo mezzi estremi per potere applicare gli estremi rimedi; onde giustamente osservava Roberto Peel che « i governi, nei casi estremi, assunsero ed assumeranno ancora un potere non sancito dalla costituzione e s'affideranno, per ottenere l'impunità, nel buon senso del popolo convinto della necessità di obbedirvi, e nella buona volontà del parlamento » (1)

Senonchè (e qui sta appunto il pericolo nei governi parlamentari), sicuro dell'appoggio di lige maggioranze e in possesso degli innumerevoli e potenti mezzi per assicurarselo e per mantenerselo, i ministri possono invadere con i loro decreti le attribuzioni del legislativo, derogare alle leggi ed emanare disposizioni nuove oltre i limiti indicati dalla presente necessità. Mentre poi le camere potrebbero essere molto restie a respingere un *bill* d'indennità, considerando che il decreto ha avuto oramai esecuzione e una gran parte dei suoi effetti non potrebbero

(1) *Memoirs*, vol. II, p. 131.

più essere tolti col dichiarare responsabili gli autori e gli esecutori di esso. In tal caso il decreto diventa formalmente costituzionale, ma nel fatto esso è un decreto tanto più contrario allo spirito della costituzione, quanto più il gabinetto abusa della sua posizione di fronte alla camera per dare ad intendere pericoli e necessità che non esistono o per esagerarne la portata e per invadere con tali scuse il campo del legislativo. Allora può anche accadere che l'esecutivo osi intraprendere quel che non farebbe un governo dispotico; però che in tal caso il governo assume tutta intera la responsabilità dei propri atti, mentre nel primo caso la responsabilità si sparpaglia e s'indebolisce e viene in ultima analisi rigettata sulle camere, che poi sono gli organi i quali in questa circostanza non operano e sono composti di troppi individui perchè il sentimento della responsabilità rimanga in essi intenso ed efficace.

8. Da noi il criterio giuridico che dovrebbe servire a far distinguere il decreto costituzionale da quello incostituzionale viene posto nell'art. 6 dello statuto, che appunto dice: « il Re.... fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza e dispensarne ». Anche qui troviamo appunto un criterio ristretto e negativo, che riesce per questo assai imperfetto ed incompleto. La funzione del governo sarebbe invero molto circoscritta e riuscirebbe certo inadeguata al suo compito, se esso, colle sue ordinanze, dovesse esclusivamente limitarsi ad applicare le leggi.

Esso invece, non solo entro i confini segnati dalle leggi, ma anche in tutti quei campi che non sono ancora stati toccati dalle leggi, rispetto a quei rapporti che le leggi non hanno regolato, nè potrebbero regolare, ordina, regola,

dispone, provvede con le sue ordinanze; e la sua azione si svolge complessa, multiforme, sempre vigilante e continua in una sfera indipendente, soddisfacendo bisogni, che di continuo sorgono e si spostano nella vita di un organismo così complicato, quale è appunto lo Stato moderno. L'attrito continuo con i fatti e i bisogni quotidiani dello Stato induce a percepire i rapporti d'indole permanente e a distinguerli da quelli di carattere transeundo, per cui la diversa natura dei suoi provvedimenti può riflettere quella dei vari rapporti e si adagia e si adatta assai meglio alle volte di quello che non facciano le disposizioni legislative. Ed è qui appunto che l'ordinanza può invadere il campo della legge e sostituirsi ad essa, divenendo in-costituzionale.

Quando è che ciò accade, quando è che si può dire che l'ordinanza abbia superato i confini assegnatili dalla costituzione? Ecco dove il problema diventa insolubile, poichè i criteri obbiettivi di distinzione non esistono e tutto dipende praticamente dalla rispettiva forza dei due poteri (il più forte è quello che riesce a regolare il più gran numero di rapporti), dalla loro rispettiva attività (il più attivo è sempre il più intraprendente), o dalla necessità o dal complesso delle accidentali condizioni che hanno favorito in una data categoria di rapporti l'azione dell'uno a preferenza che quella dell'altro (il primo arrivato o il meglio favorito diventa il padrone del campo in quella data occasione, ecc.).

Il nostro diritto positivo non ha quindi potuto fissare in modo preciso i limiti giuridici fra ordinanza e legge e la stessa distinzione che i moderni giuristi possono introdurre nel nostro diritto positivo fra legge materiale e legge for-

male, dimostra all'evidenza questa incertezza di confini. La legge formale è una legge per la forma e non per il contenuto, la legge materiale è una legge per il contenuto, ma non per la forma; il che significa, in altri termini, che i due poteri si possano facilmente scambiare le proprie attribuzioni e il legislativo può operare nel campo dell'esecutivo e questo nel campo del legislativo.

Mancando nel fatto, la distinzione deve diventare incerta anche dal punto di vista formale, però che il punto di vista formale dovrà anche esso oscillare a misura che oscillano le condizioni di fatto; onde i criteri per giudicare della incostituzionalità di un decreto diventano incerti tutte le volte in cui il decreto non si trova chiaramente in contrasto con una esplicita dichiarazione di legge.

I precedenti e le discussioni parlamentari in proposito riflettono lo stato d'incertezza e la confusione che regna nella scienza e nella coscienza pubblica su tale argomento. « È assai malagevole, notano i raccoglitori dei nostri usi parlamentari, volere da una serie più o meno numerosa e concludente di precedenti, desumere con precisione dottrinale quali siano i limiti che il parlamento italiano ha creduto di dovere assegnare a quegli atti che il potere esecutivo può compiere col mezzo di decreti, perocchè sia questa una delle più delicate e controverse questioni, che si dibattono nel campo del diritto costituzionale ed amministrativo » (1). Quel che si può affermare con sicurezza è che le camere hanno sempre largheggiato con l'esecutivo nell'intendere e determinare i confini delle sue at-

(1) Mancini e Galeotti, *Norme ed usi*, ecc. p. 424-25.

tribuzioni. « Per quanto è angusto il senso di questa disposizione statutaria (notano i raccoglitori suddetti, dopo aver riportato la disposizione dell'art. 6), altrettanto è stata larga, e diremmo perfino arbitraria, l'interpretazione che governo e parlamento ad essa han creduto di poter dare ».

Ed infatti abbiamo avuto delegazioni di poteri eccezionali all'esecutivo, sospensioni di garantigie costituzionali da questo operate, dichiarazioni di stato d'assedio, senza il preventivo consenso delle camere, o senza la formale approvazione di esse.

9. Volere indicare tutte le categorie di rapporti in cui è caduta controversia e in cui l'esecutivo ha finito per avvantaggiarsi, sarebbe impresa troppo lunga, che ci trarrebbe fuori dai confini impostici. Noteremo solo brevemente alcuni fatti più culminanti.

Una delle controversie più gravi, nelle quali si sia affaticato il nostro parlamento, è stata quella di sapere quale facoltà abbia il governo nell'ordinamento dei servizi pubblici e specialmente nel creare e sopprimere ministeri. E per quanto le camere abbiano cercato di difendere le proprie attribuzioni, qualche volta anche in modo eccessivo, il governo ha sempre finito per avere la prevalenza, sia ottenendo di veder convertiti in legge i decreti da lui emessi, sia riuscendo a far approvare le leggi, che allargavano la sua competenza nei punti contestati. Ed un esempio assai eloquente di quest'ultima categoria lo abbiamo nella legge del 12 febbraio 1888, con la quale si stabilisce che « il numero e le attribuzioni dei ministeri sono determinati con decreti reali »; e ciò quando la scienza e l'opinione pubblica da noi parevano d'accordo nel riconoscere che la determinazione del numero

dei dicasteri come le attribuzioni di ciascuno non potessero essere lasciati all'arbitrio dell'esecutivo (1).

Occorre poi notare la consuetudine dei decreti-legge, di cui i vari ministeri hanno usato con una larghezza che mal si concilia con lo scopo dell'istituto e con le condizioni, in cui è sorto. Gli urgenti bisogni, le impreteribili necessità della vita pubblica possono sempre consigliare il governo a prendere provvisori provvedimenti d'indole legislativa, con la condizione di presentare questi atti al parlamento non appena ciò diventerà possibile. Queste necessarie condizioni di cose, che hanno condotto in Inghilterra alla consuetudine del *bill* d'indennità, hanno fatto sorgere da noi quella dei decreti-legge. Il decreto-legge è un provvedimento del potere esecutivo, il quale dispone intorno a materie che devono essere regolate (o si stimano debbano essere regolate) per mezzo di legge ed ha la forza obbligatoria della legge.

Ma ciò che comunica al decreto questa forza obbligatoria non è il fatto che esso proviene dal potere esecutivo, che perciò non avrebbe competenza, ma la speranza, diciamo così, la certezza o la semplice presunzione che esso verrà approvato dal parlamento. La sua obbligatorietà dunque dura finchè dura tale presunzione, fino a tanto cioè che il parlamento non lo ha formalmente respinto.

Come si vede subito, il pericolo di tali provvedimenti consiste appunto nell'abuso che se ne può fare; e l'abuso ne è tanto più facile, in quanto le ragioni in difesa di essi sono dettate dall'opportunità e dall'urgenza. Ma l'opportunità e l'urgenza sono argomenti che non si possono

(1) V. il mio libro sul *Gabinetto*, Perugia 1894, p. 105.

in altro modo valutare che con criteri politici e sono perciò abbandonati agli umori delle maggioranze parlamentari e sfruttate da tutti quei ministeri, che sanno di averle fedeli e costanti, almeno fino a tanto che si tratta di sanzionare il loro operato (1).

Ma oltre che con i decreti-legge in genere, il governo da noi ha anche esteso in ispecie le sue attribuzioni, assumendosi il diritto di dichiarare lo stato d'assedio e conseguentemente di sospendere le libertà e guarentigie statutarie e creare tribunali straordinari per giudicare i delitti che si commettono durante questo periodo. I decreti con i quali l'esecutivo compie tali atti e prende i relativi provvedimenti non potrebbero, di fronte alla consuetudine invalsa, considerarsi come incostituzionali. Ma veramente l'invasione dell'esecutivo nel campo del legislativo non consiste tanto nel fatto che esso si sia assunta la facoltà di dichiarare lo stato d'assedio, quanto nei rapporti che, rispetto a tali atti, si sono stabiliti fra il gabinetto e le Camere del parlamento. Quanto dal punto di vista giuridico, come dal punto di vista politico, non si può disconoscere che la proclamazione dello stato d'assedio è funzione propria dell'esecutivo, poichè esso costituisce un provvedimento necessario ed urgente, che il parlamento non può sempre valutare e discutere nel momento in cui deve aver luogo; ma il provvedimento, essendo di natura

(1) La giustificazione di tali decreti deve sempre ricercarsi caso per caso nelle condizioni che li hanno suggeriti o imposti. Vedi in proposito il mio manuale *Principii fondamentali di diritto cost. generale*, Milano 1898, pagina 237, e gli articoli da me pubblicati sul decreto-legge del 22 giugno 1899, nella *Rivista di Roma*, n. 29, 30, 50 e seg., del medesimo anno.

eminentemente legislativa, non può in modo permanente e definitivo poggiare sopra una semplice ordinanza occorre quindi una legge, un atto giuridico che lo legalizzi non appena le condizioni lo permettono.

Esso dovrebbe entrare nella categoria dei decreti-leggi o dei *bills* d'indennità, secondo il modo con cui si percepisce il suo carattere giuridico e politico. Invece è sempre accaduto che le proclamazioni di stato d'assedio non furono mai legalizzate dal parlamento con un atto legislativo, ma furono semplicemente giudicate, e non sempre, con un voto di fiducia della camera, come se appartenessero a quegli atti dell'esecutivo, rispetto ai quali le camere non abbiano a far altro che esercitare una semplice funzione di sindacato (1).

Finalmente, un ultimo mezzo col quale da noi l'esecutivo è venuto allargando la sfera delle sue attribuzioni a danno del legislativo sono le delegazioni e concessioni di poteri straordinari, che sono state fatte ad esso, tanto per la compilazione dei codici, quanto per la coordinazione delle varie parti di una legge oppure di una legge con le altre leggi dello Stato.

Il desiderio o la necessità di fare approvare leggi estese e complesse, la poca attitudine che hanno sempre addimostrata le assemblee numerose e specie i nostri parlamenti a discutere le leggi di questo genere, hanno indotto a cercare diversi espedienti, con i quali la funzione legislativa è stata a poco a poco sottratta al parlamento per essere in molta parte abbandonata nelle mani dell'esecutivo. Uno di questi espedienti è appunto il sistema di leggere e di

(1) Si veda in proposito un bellissimo studio del Rossi (L.), nell'*Archivio di diritto publ.*, fasc. II, 1894.

scutare soltanto gli articoli ai quali era proposto qualche emendamento, e di approvare poi con un solo articolo di legge tutto un codice, che per tal modo diventa l'allegato del disegno di legge.

Così il codice di commercio fu approvato, nel 1883, con una legge comprendente questa disposizione: « il governo del re è autorizzato a fare, per decreto reale, le disposizioni transitorie, nonchè ad introdurre nel testo del codice di commercio le modificazioni atte a coordinare le disposizioni fra loro e con quelle degli altri codici, leggi ed istituti speciali e a fare le disposizioni che siano necessarie per la sua completa attuazione ».

Queste delegazioni di funzioni potranno forse difendersi dal punto di vista formale (cosa che noi mettiamo in dubbio), dicendo che il potere legislativo può fare quell'uso che crede delle sue attribuzioni e che l'esecutivo non agisce più come tale allorchè ha ricevuto questa delegazione di facoltà, ma agisce in luogo del legislativo e quindi come legittimo potere legiferante. Ma se questo si può dire dal punto di vista formale, ciò non toglie che nel fatto l'esecutivo venga in tal modo ad accrescere la sua potenza ed autorità e finisca per acquistare una posizione assai vantaggiosa di fronte al parlamento. Esso riesce a concentrare nel suo seno una considerevole quantità di forza politica e a spostare a proprio beneficio i confini fra i due poteri. E ciò, sia per quella linea di minima resistenza, diciamo così, che per tal modo si stabilisce nei rapporti fra il ministero e il parlamento, per cui in simili occasioni si diventa sempre più propensi a ricorrere a tali delegazioni di poteri; sia perchè l'esecutivo stesso sarà naturalmente tentato ed indotto ad abusarne

allargando, con le leggi che emana, come potere delegato, i confini giuridici dell'ordinanza.

Siccome il confine dell'ordinanza viene semplicemente indicato in modo negativo rispetto al campo di attività occupato dalla legge, non potendo invadere la sfera che quella si è riservata, nè fare se non ciò che è necessario per l'esecuzione delle sue norme, colui che fa la legge può ad arbitrio spostare questi confini, sia restringendo il campo della legge, sia, come più comunemente accade, rimettendo espressamente all'ordinanza una quantità di compiti che la legge si astiene d'assumere per lasciare a quella una più ampia libertà d'azione. Può insomma accadere che la delegazione partorisca una nuova delegazione, in quanto che gli organi esecutivi delegati e agenti come organi legislativi, deleghino poi a sè stessi una parte del potere ricevuto.

10. E questo ci conduce ad accennare ad altre cause da cui il potere dell'esecutivo viene accresciuto e i confini dell'ordinanza vengono spostati a suo vantaggio. Da una parte la crescente attività dello Stato e quindi il crescente bisogno di nuove leggi, d'altra parte la convinzione crescente che i parlamenti siano incapaci a discutere le leggi, convinzione in molta parte fondata sull'esperienza del modo come questi corpi funzionano, vengono a produrre nella legislazione la tendenza a rendere più brevi e generiche le disposizioni legislative, rimettendo ai regolamenti una quantità di attribuzioni e di compiti sempre più estesi. Le leggi diventano più generiche e a questa generalità delle leggi si deve supplire col maggior sviluppo che mano mano acquista il regolamento. Onde il campo della legge si restringe, mentre si allarga quello dell'ordinanza.

Contribuiscono a questo risultato anche altri fatti, come il carattere sempre più spiccatamente tecnico che assumono una quantità di leggi a misura che lo Stato estende le sue attribuzioni e penetra sempre più a fondo nei complicati rapporti industriali, commerciali e, in genere, economici, scientifici, artistici, ecc. Questo carattere tecnico, mentre mette sempre più in rilievo l'incapacità delle assemblee politiche, rende i rapporti da regolare più assoggettabili alle disposizioni regolamentari anzi che alle disposizioni legislative. Ma nei governi poi dove domina il parlamentarismo, come il nostro, i moventi elettorali esercitano una grande influenza a restringere i confini della legge e ad allargare quelli del regolamento. Il gabinetto sa di poter meglio governare quando ha più ampia facoltà per accontentare le pretese dei deputati e questi sentono di potere più facilmente venire rieletti, quando hanno a fare con governo i cui poteri siano più estesi. Onde camere e gabinetto possono trovarsi assai bene d'accordo per estendere col diritto di ordinanza le facoltà dell'esecutivo. Da noi si vedono, ad esempio, non solo lunghissimi regolamenti, ma interi sistemi di regolamenti fondati sopra uno o due articoli di legge.

Per tutte queste cause i limiti della incostituzionalità del decreto si spostano lentamente a vantaggio dell'esecutivo, il quale, sia per le materie che legalmente abbraccia, sia per la crescente possibilità di abbracciarne delle nuove, ha sempre meno occasione di ricorrere alle ordinanze incostituzionali per commettere atti arbitrari o per estendere a danno del legislativo le proprie attribuzioni. L'ordinanza incostituzionale diventa rara perchè meno si sente il bisogno di ricorrere ad essa; quando un arbitrio o

un abuso di potere può essere compiuto con forme legittime, non vi è alcuna ragione di compierlo con forme illegittime; quando l'esecutivo può estendere i suoi diritti con i mezzi ordinari, non ha ragione di mettere in opera i mezzi straordinari. E così, sotto la salvaguardia della forma si possono commettere le più grandi ingiustizie, senza che si trovi più un rimedio legale per impedirlo o per distruggerne gli effetti.

Come nei governi parlamentari in genere, questo fenomeno si compie anche nella nostra costituzione. È vero che da noi le eccezionali condizioni politiche hanno costretto a ricorrere a parecchi mezzi eccezionali, che in tempi ordinari non saranno forse più adoperati o saranno adoperati con parsimonia. Parecchie sospensioni di libertà costituzionali, dichiarazioni di stato d'assedio, delegazioni al governo di facoltà legislative furono determinate dagli avvenimenti che accompagnarono la composizione del nostro Stato, dai pericoli che ne minacciavano la giovane compagine, dagli avvenimenti, che con tanta straordinaria celerità si succedevano in tanto breve volgere di tempo, dalla ancora malferma organizzazione dei nuovi ordini pubblici, dal timore di torbidi interni, dallo stato di tensione o di guerra nei rapporti internazionali. Ma questi fatti possono spiegare soltanto le cause straordinarie per cui l'esecutivo ha esteso le sue attribuzioni, onde, cessando di verificarsi quelle circostanze, tornando lo Stato pienamente nella sua vita normale, quelle cause dovrebbero cessare d'agire.

Non sono peraltro le grandi cause eccezionali quelle che producono sempre i grandi effetti. In politica avviene come in genere nella natura che i grandi effetti sono prodotti dalle

piccole cause, dalle cause ordinarie, le quali agiscono con forza assai moderata, anche insensibile, ma sono continue e costanti. Onde non sarà soltanto per opera delle cause straordinarie che si verificherà un crescente aumento di potere negli organi dell'esecutivo, ma per opera soprattutto delle cause ordinarie, le quali, anzi che diminuire, accennano a moltiplicarsi ed a crescere d'intensità.

È poi certo che, per il modo stesso come è inteso ed applicato nei paesi del continente il governo parlamentare, il potere esecutivo deve essere necessariamente concepito come un potere esteso, illimitato e direi quasi dispotico, e l'incostituzionalità dei suoi atti deve sempre più essere giudicata con criteri elastici privi di ogni senso giuridico e politico. E quel potere sarà, non solo tentato, ma spinto anche ad approfittare dello stato della coscienza pubblica a suo riguardo.

Infatti il concetto dominante del governo parlamentare è quello di un regime in cui il popolo sovrano governa sè stesso per mezzo dei suoi rappresentanti, per cui l'esecutivo, cioè il gabinetto in cui si concentra questo potere, deve essere una semplice emanazione e dipendenza della rappresentanza, di fronte alla quale deve essere pienamente responsabile di tutti i propri atti. L'esecutivo non può, secondo una tale concezione, essere un potere indipendente, perchè allora la volontà del popolo non sarebbe puramente ed esclusivamente sovrana, e non essendo indipendente, non occorre che le sue facoltà abbiano limiti giuridici ben definiti. Anzi il riconoscimento di questi limiti implicherebbe il riconoscimento di una certa indipendenza in quel potere, perchè esso sarebbe allora autonomo entro i limiti fissatigli, e ciò costituirebbe un freno

al dominio assoluto della rappresentanza. I limiti verranno posti da essa volta per volta quando e come crede, se pure crederà che occorreranno; ma in genere riterrà che non occorreranno, una volta che il gabinetto è sempre responsabile di fronte ad essa per qualunque atto, che vorrà compiere.

La conseguenza dunque sarà che il gabinetto si potrà ritenere autorizzato a fare tutto ciò per cui sarà sicuro di ottenere l'approvazione della camera o almeno di non ricevere la sua disapprovazione. In altri termini, esso è padrone di fare quello che vuole purchè non urti la suscettibilità della maggioranza della camera.

Questo è già molto per la formazione di un potere dispotico, ma non è ancor tutto quando si pensa ai mezzi che il gabinetto possiede per rendersi amica una maggioranza o per crearsela e mantenersela tale, alle difficoltà del controllo parlamentare, all'interesse che i singoli membri della camera hanno per non disgustarsi i ministri o per non combatterli e all'influenza che può esercitare la politica per far mantenere il potere anche a coloro, che ne hanno manifestamente abusato (1). Così viene a prodursi questo strano fenomeno politico, di creare cioè un potere onnipotente proprio nel momento che si credeva di creare il potere più ligio e più sottoposto agli ordini della volontà popolare.

Con ciò noi non vogliamo dire che in tutti i casi il potere rimanga definitivamente al gabinetto: esso dal gabinetto può passare alla maggioranza della camera, che riesce a dominarlo, come può passare dalla maggioranza a quel gabinetto, che riesce a conquistarla: si tratta spesso

(1) V. Miceli, *Il gabinetto*, Perugia 1894, cap. II.

di un giuoco d'altalena, ora a vantaggio dell'uno ora a vantaggio dell'altra : ma chiunque rimanga definitivamente a dominare, l'esecutivo tende sempre a diventare un potere dispotico, perchè, o sarà l'organo, o il manipolizzatore della maggioranza del momento.

In tali condizioni l'ordinanza incostituzionale sarà difficilmente un fatto voluto e intenzionalmente commesso, ma diventa piuttosto la conseguenza di un errore, della svista di un ministro o magari di un funzionario subalterno, che il ministro ha approvato senza leggerlo o ponderarlo. Altrimenti non gli sarebbero mancati modi e mezzi per raggiungere forse lo stesso intento, rimanendo formalmente entro i limiti della legge e della costituzione.

11. In queste due categorie non entrano poi alcuni atti che, pur potendo violare la costituzione, non sono nè leggi, nè ordinanze e non possono quindi iscriversi nè all'una nè all'altra categoria. Esse sono le norme che regolano l'interno funzionamento dei vari corpi politici, come le camere, il gabinetto, ecc., determinati da regolamenti o da consuetudini, quando quelle o queste vengono a trovarsi in contrasto con le disposizioni tassative delle leggi costituzionali o da quelle da esse deriyanti. Ci spieghiamo

L'interno funzionamento dei corpi politici è per lo più abbandonato al libero criterio dei corpi stessi, che lo regolano nel modo che essi reputano migliore; e così, ad esempio, il nostro statuto all'art. 61 rimette a ciascuna delle camere la facoltà di determinare, « per mezzo di un regolamento interno, il modo secondo il quale abbia ad esercitare le proprie attribuzioni ». Ma quantunque sia questo il principio generalmente seguito, pure nel diritto positivo spesso accade che alcune norme regolamentari vengano scritte

nella costituzione. E ciò deriva, sia dall'importanza che effettivamente hanno o si reputa debbano avere quelle date norme per il retto funzionamento di quei corpi (come il modo di discutere le leggi o svolgere le interpellanze), sia dal valore giuridico che ad esse giustamente si attribuisce quando si pensa al carattere di quel dato corpo (come la determinazione del *quorum* nelle votazioni, quando si pensa al carattere giuridico della rappresentanza), sia da ragioni storiche e politiche (come il vario modo di esercitare il diritto di petizione), sia magari da cause che non si saprebbero più indicare.

Ma, il certo si è che queste norme, una volta entrate nella costituzione e nelle leggi, vengono sottratte all'arbitrio dei corpi, ai quali si riferiscono: questi non possono più modificarle, nè con espresse deliberazioni, nè con tacite consuetudini. Quando ciò invece accadesse, le deliberazioni o le consuetudini devono riguardarsi come incostituzionali. Se, ad esempio, una delle nostre camere, contrariamente al disposto dell'art. 59 del nostro statuto, volesse ricevere una deputazione composta di persone estranee, commetterebbe un atto incostituzionale.

I corpi politici adunque non possono toccare tutte quelle parti del loro regolamento interno che vengono fissate dalla costituzione o anche semplicemente dalla legge; le modificazioni di questo genere non possono legittimamente prodursi se non per mezzo di un'altra legge o di nuove disposizioni costituzionali.

Stando a questi principii seguirebbe che parecchie modificazioni prodottesi nei regolamenti delle nostre assemblee politiche dovrebbero riguardarsi come incostituzionali.

Per esempio, il *quorum* stabilito dallo statuto per la validità delle sedute delle camere e delle

loro deliberazioni sarebbe la maggioranza assoluta dei loro membri (art. 53). Ma questa disposizione è stata modificata tanto dall'una come dall'altra assemblea, avendo esse stabilito che, nel determinare il numero dei membri richiesti dall'art. 53 non si debba tener conto degli assenti per congedo o per altra legittima causa. E in pari modo avrebbero agito incostituzionalmente le nostre camere, allorchè, contro alle disposizioni dell'art. 45 dello statuto, ultimo aliena, che vuole la discussione articolo per articolo, hanno approvato interi codici di leggi come semplici allegati di uno o pochi articoli di atti legislativi, siccome abbiamo notato nel paragrafo precedente.

Pure questi atti possono diventare costituzionali, quantunque da principio non lo fossero, e possono diventarlo per opera della stessa consuetudine.

Nè si può opporre che in tal caso la consuetudine non ha valore e forza giuridica, perchè non potrebbe modificare ciò per cui occorre il consenso di altri corpi. La consuetudine cui qui accenniamo non è la consuetudine che implica il consenso di un corpo solo, ma è quella invece che implica il consenso tacito di tutti quegli organi politici il cui concorso è richiesto dalla legge e dalla costituzione per produrre legittimamente quel dato cambiamento. E ciò accade appunto quando i diversi organi che devono concorrere a quella data modificazione lasciano intendere, con atti impliciti e con atti espliciti, che essi accettano la modificazione prodotta da uno di essi.

Per spiegare meglio il nostro concetto, ricorriamo agli esempi stessi che abbiamo addotti traendoli dagli usi delle nostre camere. Abbiamo detto, ad esempio, che queste, approvando al-

cune leggi senza tener conto dell'art. 55 dello statuto, avrebbero commesso un atto incostituzionale.

Ciò sarebbe vero se questa procedura fosse stata adottata da una camera soltanto e il progetto in tal modo approvato fosse poi stato respinto dall'altra camera, come irregolarmente discusso; o pure se il progetto, approvato seguendo questa procedura da entrambe le camere, non avesse per questo stesso motivo ottenuto la sanzione regia. In tali casi le modificazioni che una camera o entrambe avessero tentato di apportare alla disposizione dell'art. 55 avrebbero dovuto riguardarsi come incostituzionali, perchè non si sarebbe allora verificato il concorso dei tre organi, che, secondo il nostro statuto, costituiscono il potere legislativo.

Nel caso nostro invece questo concorso ha avuto luogo, sia perchè le due camere hanno approvato le leggi discusse con quel nuovo metodo di procedura, sia perchè la corona vi ha apposto la sua sanzione. È sorto in tal guisa e si è costituito un precedente che, ripetuto, ha dato origine ad una consuetudine, in forza della quale la disposizione statutaria è stata in questa parte modificata.

In altri casi il concorso di questi tre organi è stato forse meno esplicito, ma non è stato per questo meno effettivo. Allorchè i criteri per determinare il *quorum* furono modificati da una delle camere e gli altri organi non si sono opposti agli atti approvati con questa modificazione, s'intende che tutti abbiano voluto accettarla e la consuetudine è così sorta col concorso diretto di uno o col concorso indiretto degli altri.

Anzi, se ben si pensa, è questo il modo ordinario col quale sorgono le consuetudini nel

campo del diritto costituzionale. Non tutti gli organi cui essa interessa e i cui rapporti essa viene a regolare cooperano attivamente o nel modo medesimo alla sua formazione; il processo formativo spesso si annunzia e si produce in alcuni o in uno soltanto e gli altri poi concorrono, sia seguendo la spinta, sia lasciando che il processo si compia indisturbato.

Si osservi, ad esempio, la parte che ha rappresentato il senato in tutto quel grande processo di trasformazione che ha fatto sorgere il governo di gabinetto dal governo semplicemente rappresentativo. È stata una parte puramente passiva, il senato vi ha contribuito con la sua acquiescenza, col non opporsi, con la tacita approvazione di tutte le trasformazioni che lentamente venivano compendosi nei rapporti fra camera e gabinetto.

Sembra adunque indubitato che gli atti e le modificazioni prodottesi in questo modo non si debbano riguardare come incostituzionali.

12. Il dubbio potrebbe forse sorgere nelle costituzioni rigide, poichè in tal caso si potrebbe osservare che il concorso tacito degli organi legislativi non potrebbe produrre ciò che non può produrre il loro concorso espresso. Se in tali costituzioni una legge formalmente approvata non può modificare le disposizioni costituzionali, tanto meno potrebbero gli organi legislativi aver tanta potenza da produrre questo effetto straordinario soltanto col loro concorso tacito. Nessuno può in altri termini affermare che il consenso tacito abbia maggiore forza giuridica del consenso espresso.

Tutto questo è vero, ma vi sono accanto a queste altre considerazioni che potrebbero condurre ad una soluzione diversa. Bisogna infatti pensare che l'azione del consenso tacito o indiretto deve in

questi Stati estendersi anche al potere costituente, cioè a dire, a quel potere che, in tali paesi, avrebbe solo il diritto di modificare la costituzione dello Stato; come deve parimenti estendersi a quel potere che esercita il sindacato costituzionale ed ha cioè la facoltà di giudicare sulla costituzionalità delle leggi. Se quindi una consuetudine sorge in tali Stati in seno di uno dei corpi politici e si mostra contraria ad una disposizione della costituzione, essa non deve riguardarsi come incostituzionale, se il potere costituente mostra implicitamente di volerla approvare, con una serie di atti indiretti o di passiva adesione, e se il potere che esercita il sindacato non si oppone al suo sorgere, nè dichiara incostituzionale quella consuetudine o incostituzionali gli atti compiuti in conformità di essa. La consuetudine può diventare a poco a poco legittima, e una volta per tal modo consolidatasi, non potrà più essere attaccata d'incostituzionalità. In questo caso vi è stato il consenso tacito o indiretto, implicito o in qualche modo anche esplicito, di tutti quei poteri, il cui concorso è necessario per una riforma della costituzione.

In Francia, ad esempio, perchè possa entrare in azione il potere costituente è necessario che ciascuna camera, a maggioranza assoluta di voti, dichiari che è il caso di modificare la costituzione; quindi le due camere si riuniscono in una assemblea unica. Ma se invece l'assemblea unica si costituisce in forza di una risoluzione approvata a semplice maggioranza relativa nelle due camere e se l'assemblea costituente si ritenesse malgrado ciò come legalmente costituita, o, senza porre alcuna attenzione a questo fatto, cominciasse regolarmente i suoi lavori, il precedente sorto potrebbe dare origine ad una consuetudine, che non sarebbe incostituzionale,

perchè avrebbe avuto l'assenso tacito o espresso del potere costituente. Così anche, se il tribunale federale degli Stati Uniti americani fosse chiamato a pronunciarsi in un dato caso intorno alla costituzionalità di una legge approvata con la procedura dei comitati colà prevalsa nella discussione delle leggi per parte delle assemblee politiche e dichiarasse questa legge costituzionale, il metodo dei comitati comincerebbe ad acquistare quella certa legittimità, che ora, ad esempio, potrebbe essere messa in dubbio come contraria, se non alla lettera, allo spirito della costituzione.

Insomma, l'azione della consuetudine non si arresta, nelle costituzioni a tipo rigido, poichè la rigidità dell'ordinamento politico può impedire le trasformazioni che opera la legge, non quelle che spontaneamente e irresistibilmente avvengono per mezzo dell'uso. La consuetudine s'impone perchè prodotta dalla stessa necessità delle cose, perchè suggerita dalle nuove condizioni di fatto, dalle nuove aspirazioni della coscienza giuridica del popolo; e quando un fatto giuridico diventa per tal modo necessario, esso troverà sempre il modo di farsi valere formalmente: se vi fa ostacolo la legge, troverà la via della consuetudine. Cercherà anzi questa il più delle volte, poichè in questo campo i rapporti mal si prestano ad essere definiti in modo certo per mezzo di leggi, mentre poi gl'interessi disparati che vi sono spesso in giuoco non riescono sempre a mettersi d'accordo in modo da esser formulati definitivamente con disposizioni fisse e precise. Onde è che il posto importante occupato dalla consuetudine nel diritto costituzionale viene da essa conservato anche di fronte alle costituzioni rigide. L'unica differenza consiste in questo, che in tal caso gli organi che devono

cooperare alla sua formazione sono più numerosi; vi è uno o due organi di più che devono prestare il loro concorso. Ma siccome non occorre che questo concorso sia sempre espresso e può essere ed è il più delle volte passivo e tacito per la maggior parte dei casi, così il processo formativo della consuetudine può svolgersi anche qui come negli altri campi del diritto. Forse sarà meno spedito, perchè il meccanismo è un poco più complicato, vi è qualche ruota di più che deve essere messa in moto o che può arrestare il movimento: forse sarà meno regolare, perchè dovrà svolgersi in mezzo ad elementi non molto omogenei e ad attriti, alle volte abbastanza accentuati; ma infine esso si compie e i suoi effetti li produce come nell'altro tipo di costituzione. Così, per esempio, vediamo che in Francia, malgrado la rigidità della costituzione, è potuto sorgere il governo di gabinetto, di cui non parlano le leggi costituzionali.

In tutti i casi adunque l'incostituzionalità di questi cambiamenti parziali nel funzionamento dei vari corpi politici può essere sanata dall'azione della consuetudine, quando non è sanata dall'azione della legge; onde prima di dichiarare incostituzionali questi nuovi atti, occorre esaminare come si sono svolti e se la consuetudine ha dispiegato di fronte ad essi la sua azione giuridica.

13. Riepilogando ora diciamo che l'incostituzionalità nelle leggi è possibile soltanto nel tipo di costituzione rigida, mentre l'incostituzionalità nei decreti e nei regolamenti in genere, nell'ordinanza è possibile tanto col tipo rigido che col tipo flessibile della costituzione. L'istesso avviene per l'incostituzionalità di quelle norme che regolano il funzionamento interno dei singoli corpi politici, la quale può prodursi egualmente con i due tipi di costituzione.

Resta ora a dire degli organi cui compete il diritto e incombe il dovere di dichiarare l'inco-stituzionalità degli atti commessi dai poteri pubblici in genere, cioè, di quegli organi che devono esercitare il sindacato costituzionale e devono quindi essere i guardiani della costituzione. Le diverse costituzioni variano a tal proposito grandemente le une dalle altre; possiamo pertanto notare che tutti i più differenti sistemi (seguiti o proposti semplicemente dagli scrittori) possono in fondo ridursi a due principali: il sistema, diciamo così, dei poteri ordinarî e il sistema dei poteri straordinari.

Il primo affida il sindacato costituzionale a uno dei poteri pubblici che esercitano le altre funzioni ordinarie in ogni Stato; l'altro crea invece un potere apposito, il quale non abbia altro compito se non quello di esercitare la funzione di sindacato, e che, pure avendo altre funzioni secondarie, avrà sempre come principale ufficio quello di essere il guardiano della costituzione.

Ciascuno poi di questi sistemi si suddivide in altri secondari; e così, per esempio, nel primo troviamo quello più universalmente seguito, nei paesi a costituzione rigida, che affida all'ordinario potere giudiziario la funzione di sindacato, o quell'altro che vuole questo ufficio affidato alla corona o addirittura all'istesso parlamento, o ad uno dei suoi organi: come, ad esempio, il senato, secondo la costituzione dell'anno VIII in Francia (art. 21 e 37) e quella napoleonica del 1852 (art. 25). Nel secondo sistema si può mettere invece quella che affida un tal compito a una speciale Corte di giustizia, la quale non eserciti in pari tempo altre funzioni giudiziarie, ma abbia esclusivamente questa funzione di sindacato, oppure crea espressamente per ciò uno

speciale corpo politico, come, ad esempio, un consiglio della corona o una commissione parlamentare permanente incaricata di ricevere petizioni intorno alla costituzionalità delle leggi o a giudicare d'ufficio ed esaminare tutte le leggi prima che siano promulgate.

Nel funzionamento pratico di questi sistemi bisogna poi tenere anche conto della triplice distinzione, che abbiamo innanzi seguito: leggi, ordinanze e regolamenti interni dei corpi politici. Le leggi incostituzionali non possono aver luogo, come abbiamo detto, se non nei paesi a costituzione rigida, in quei paesi cioè, in cui la costituzione è sottratta all'azione dell'ordinario potere legislativo. E in tali paesi accade per lo più che il sindacato non sarà affidato agli organi del legislativo. Se si è riconosciuta la necessità di uno speciale potere costituente, ciò è avvenuto perché non si aveva fiducia nel potere legislativo ordinario, per cui sarà difficile che si vorrà affidare il sindacato costituzionale a quello stesso potere contro cui è stato reputato opportuno di premunirsi, o ad uno degli organi, che lo compongono. In questi Stati si deve più o meno manifestare la tendenza di affidare la tutela della costituzione contro le leggi incostituzionali, a uno speciale potere politico o a uno speciale organo giudiziario, o semplicemente alle ordinarie Corti di giustizia. Ciò come tendenza, perché non si vogliono trascurare dei casi in cui questa tutela è o deve reputarsi affidata agli ordinari poteri politici, e ciò specialmente nei casi in cui la costituzione non indica, come in Francia e nel Belgio, quale deve essere il potere cui spetti di diritto il sindacato costituzionale. In questi paesi può, ad esempio, ritenersi che tale compito spetti a preferenza al capo dello Stato, il quale non è semplice organo legislativo,

ma è anche organo coordinante, che cioè compone ad armonica unità e mantiene in equilibrio gli altri poteri dello Stato. In tale qualità esso si può considerare come il naturale guardiano della costituzione, come l'organo destinato a vigilare sulla sincera esplicazione di essa.

Circa le ordinanze, il sindacato costituzionale può essere affidato ed è ordinariamente affidato, tanto al parlamento in genere o a una delle sue camere (la camera popolare), quanto all'ordinario potere giudiziario. Il compito dei due poteri non è peraltro lo stesso e non è quindi neanche identica la portata giuridica del rispettivo sindacato. Il primo può dichiarare incostituzionale tutta una ordinanza, in tutte le sue parti, rispetto a tutti i casi, ai quali si riferisce; mentre il secondo non può pronunciare l'incostituzionalità se non per quella parte e rispetto a quel caso, che è stato sottoposto al suo giudizio. Il valore giuridico e formale delle due dichiarazioni non è identico, poichè la dichiarazione del potere giudiziario fa sempre legge per le parti e rispetto ad esse annulla sempre l'ordinanza o le parti dell'ordinanza, cui essa si riferisce; mentre la dichiarazione del parlamento non fa legge se non quando ne ha acquistato formalmente il carattere, cioè quando ha avuto l'approvazione delle due camere e la sanzione della corona. Per cui un voto di sfiducia inflitto dalla camera al ministero per un'ordinanza reputata incostituzionale, non vale per sè solo a conferire effetti giuridici alla dichiarazione d'incostituzionalità e il potere giudiziario non sarebbe quindi tenuto a riguardare come incostituzionale quell'ordinanza in forza soltanto di quell'atto politico, quando in seguito ad esso tale ordinanza non fosse ritirata dal governo.

Bisogna peraltro notare che il sindacato del

potere giudiziario non si estende alle ordinanze di necessità, emanate in forza di poteri straordinarii, assunti dal governo in gravi momenti politici o per far fronte a impellenti necessità di ordine tecnico (es. ragioni finanziarie, ecc.). Rispetto a tali ordinanze solo giudice competente è il parlamento, perchè l'ordinario potere giudiziario non ha nè competenza, nè autorità per valutare le necessità di questa natura.

Nei paesi poi dove il diritto amministrativo ha preso grande sviluppo e si è svolto il concetto della così detta giustizia amministrativa sono sorti tribunali speciali amministrativi col compito di giudicare anche, fra le altre cose, della legittimità dei provvedimenti amministrativi e implicitamente quindi della incostituzionalità di un'ordinanza. L'ordinanza dichiarata illegale o incostituzionale da questi organi perde ogni efficacia.

Quanto finalmente all'ultima categoria di atti incostituzionali, bisogna distinguere al solito le costituzioni rigide dalle flessibili. Nelle prime, il potere che esercita il sindacato costituzionale deve reputarsi competente a conoscere della costituzionalità di tali atti. Nelle seconde invece i poteri competenti non possono essere che i vari rami del legislativo stesso, ognuno di essi avendo il diritto di respingere quelle proposte che, sebbene approvate nell'altro ramo, esso reputa incostituzionali, perchè non discusse e non approvate secondo le formalità prescritte dalla costituzione. Questo diritto può competere poi in modo più eminente al capo dello Stato per l'indole speciale di quest'organo e per le peculiari funzioni che gli spettano, come abbiamo precedentemente osservato. In tali costituzioni l'ordinario potere giudiziario non può reputarsi competente a giudicare se in quel caso sia o

pur no sorta una consuetudine del genere di quelle che trasformano la natura di quegli atti incostituzionali, e se questa consuetudine si è formata col processo che abbiamo innanzi descritto.

14. Veniamo al nostro diritto positivo. La nostra costituzione appartiene, come abbiamo detto, al tipo delle costituzioni flessibili, quindi non vi può esser luogo a uno speciale sindacato costituzionale rispetto alle leggi. Il guardiano della costituzione è l'istesso potere legislativo, quel potere cioè che ha la facoltà di modificarla e per cui può esserne in pari tempo custode ed autore. Un diritto speciale di sindacato non esiste a favore di nessun altro organo e le nostre Corti di giustizia non hanno facoltà di pronunciarsi intorno alla costituzionalità di una legge. Qualche tentativo è stato bensì fatto da qualche Corte in senso favorevole al sindacato, ma la giurisprudenza ha finito per fermarsi sul principio giusto, onde la sua dottrina può dirsi compendiata in una sentenza della Cassazione di Torino, in una causa mossa dalla Mensa vescovile di Brescia, nella quale si sollevava la questione d'incostituzionalità contro la legge 15 agosto 1867 (che imponeva una tassa gravosa sul patrimonio degli enti ecclesiastici). La Cassazione, con sentenza del 26 gennaio 1871, rigettava questa eccezione, concludendo che « il ricercare se una disposizione sia contraria allo statuto e ai diritti dei cittadini è un compito esclusivamente riservato alle camere e al sovrano » (1).

Altro poi è il compito della magistratura di fronte alle leggi imperfette, alle leggi impropriamente chiamate incostituzionali, perchè fatte

(1) *Monitore dei trib.*, vol. XII, p. 128 e seg.

senza osservare le condizioni formalmente imposte dalla costituzione e perciò dovrebbero chiamarsi non esistenti. La magistratura, prima di applicare una legge, ha certamente il diritto di accertarsi se una legge esiste, se cioè è stata fatta col concorso di tutti quegli elementi formali, che ne determinano l'esistenza giuridica. Si oppone che l'ufficio di verificare il concorso di questi elementi e in particolar modo l'approvazione della camera dei deputati e dei senatori, spetti al capo dello Stato. Quando egli promulga una legge ne garantisce con ciò la piena esistenza giuridica, ed al magistrato non resta che applicarla, se non vuole usurpare attribuzioni che non gli competono (1).

Ma con ciò si fraintende la portata giuridica della promulgazione, la quale dà forza esecutoria alla legge, ma non ne garantisce la formale integrità. Giustamente osservava il prof. Orlando che « la legge obbliga in quanto essa è, ed essa è, non in quanto è promulgata, ma in quanto il potere legislativo l'ha fatta » (2). Se la promulgazione bastasse per attestare l'esistenza della legge, il potere esecutivo potrebbe facilmente sostituirsi al legislativo e diventare esso il legislatore.

È incontestato poi il diritto del nostro potere giudiziario di pronunziarsi sulla costituzionalità e legalità dell'ordinanza, quando essa non appartenga alla categoria delle ordinanze di necessità, mentre poi esso non ha alcuna competenza per giudicare intorno all'osservanza o no di quelle formalità e di quelle norme, che ciascun corpo politico, specialmente le due assemblee del parlamento, de-

(1) Laband, *Staatsrecht des deutschen Reiches*, vol. II, p. 47 e nel manuale Marquardsen, p. 84.

(2) Orlando, *op. cit.*, p. 966.

vono osservare nel loro interno per il regolare esplicamento delle loro funzioni, sia che tali norme vengano fissate da ciascuno di questi corpi, sia che vengano imposte dallo statuto. Per cui il potere giudiziario non potrebbe dichiarare inesistente una legge per il semplice fatto che non sono state osservate nella discussione e votazione di essa le formalità di questa seconda categoria; però che, o sono esse norme interne determinate da ciascuno di questi corpi, e allora solo il corpo cui si riferiscono è competente a giudicarne; o sono invece norme imposte dallo Statuto, e allora solo il potere legislativo può giudicare se la consuetudine le ha in qualche parte modificate.

Anche da noi poi esiste un supremo organo amministrativo cui compete in certi casi il diritto di pronunziarsi sulla legalità e quindi sulla costituzionalità di un'ordinanza; quest'organo è la Quarta Sezione del Consiglio di Stato. L'articolo 24 della legge sul Consiglio di Stato (testo unico 2 giugno 1889) dice appunto: « Spetta alla Sezione Quarta del Consiglio di Stato il decidere sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge, contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse d'individui o di enti morali giuridici; quando i ricorsi medesimi non sieno di competenza dell'autorità giudiziaria, nè si tratti di materia spettante alla giurisdizione o alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi speciali ».

- Coviello L.** — *Dei contratti preliminari nel diritto moderno italiano.* Un vol. in-16 L. 3 —
- Crespolani R.** — *La Cassazione penale nell'ordinamento giudiziario e nella procedura.* Un volume in-16 » 7 —
- Contuzzi F. P.** — *Danni di guerra.* Un volume in-16 » 1 —
- *Associazione della Croce Rossa.* Un volume di in-16 » 2 —
- *La Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 studiata nelle sue origini e nel suo sviluppo sino alla Convenzione dell'Aja del 29 luglio 1899.* Un vol. in-16 » 2 —
- Di Bicocca L. P.** — *La pena Convenzionale (clausola penale) nel diritto civ. italiano.* Un vol. in-16 » 3 —
- Fanti I.** — *Autentiche.* Un volume in-16 » 1 —
- *I defetari.* Un vol. in-16 » 1 —
- *Autorizzazione.* Un vol. in-16. » 1 —
- Fassa C.** — *La Moratoria.* Un volume in-16 » 3 —
- Florian E.** — *I mandati di comparizione e di cattura nella legislazione italiana.* Un vol. in-16 » 3 —
- *La prostituzione e la legge penale.* Studio di dottrina e giurisprudenza con commento del regolamento 21 ottobre 1891. Un vol. in-16. » 1 —
- Foà F.** — *Della costituzione di rendita.* Un vol. in-16 » 2 —
- Forcesi G. G.** — *Degradazione e destituzione militare.* Un volume in-16 » 1 —
- *Feste da ballo.* Un vol. in-16 » 1 —
- Formentano A.** — *Constitutum debiti. Constitutum possessorium.* Un volume in-16 » 1 —
- Galante A.** — *Il Beneficio ecclesiastico.* Un volume in-16 » 2 —
- Jannacone P.** — *Il contratto di lavoro.* Studio economico giuridico. Un vol. in-16 » 1 —
- Lanza P.** — *Reati contro la proprietà.* Un vol. in-16 » 2 —
- Longhi S.** — *Teoria generale delle contravvenzioni.* Un volume in-16 » 3 —
- Maroni G.** — *La fede di credito.* Un vol. in-16 » 1 —
- Maroni C.** — *Le fedi parrocchiali.* Un vol. in-16 » 1 —
- Messa G. C.** — *Il contratto di mutuo.* Un volume in-16 di pag. 602 » 6 —
- Montemartini G.** — *Introduzione allo studio della distribuzione delle ricchezze.* Un volume in-16 » 2 —

Miceli V. — <i>Le immunità parlamentari. Studio di diritto parlamentare.</i> Un volume in-16.	L. 1 —
— <i>Inchieste parlamentari. Studio di diritto parlamentare.</i> — Un vol. in-16	» 1 —
— <i>Le incompatibilità parlamentari. Studio di diritto parlamentare.</i> Un volume in-16	» 1 —
Milano E. — <i>Copia e collazione di atti.</i> Un vol. in-16	» 2 —
Nicoletto E. — <i>L'Embargo nel diritto internazionale e nel diritto commerciale.</i> Un volume in-16	» 1 —
Pagani C. — <i>L'Associazione in partecipazione.</i> Un volume in-16.	» 2 —
Passadoro E. — <i>L'ordinamento economico e giuridico delle Società Cooperative.</i> Un vol. in-16 .	» 3 —
Perego E. A. — <i>Dei Monti di Pietà.</i> Un volume in-16	» 3 —
Pipia U. — <i>Il nuovo codice di commercio germanico (1° gennaio 1900).</i> Un volume in-16.	» 1 —
Ramella A. — <i>Trattato della corrispondenza in materia penale.</i> Un volume in-16.	» 3 —
Rosmini E. — <i>Diritti d'autore sulle opere dell'ingegno, di scienza, letteratura ed arte.</i> Un volume in-16	» 6 —
Sechi O. — <i>Data - Data certa.</i> Un volume in-16	» 2 —
Tuccio F. P. — <i>Studi sulla dottrina degli incidenti nel diritto giudiziario civile ital.</i> Un vol. in-16	» 1 —
Vedani A. — <i>Sul diritto di tener banchi in chiesa.</i> Un volume in-16	» 1 —
— <i>Due questioni sull'art. 107 cod. civ.</i> Un volume in-16	» 1 —
Viazzi P. — <i>I casi di impunità nel codice penale.</i> Un volume in-16	» 2 —
— <i>Il delitto di resistenza. - La resistenza legittima e il rifiuto di obbedienza. - Commento alle disposizioni del codice penale.</i> Un vol. in-16. .	» 3 —
Vitali V. — <i>La querela civile di falso nel diritto giudiziario italiano.</i> Un volume in-15 .	» 2 —
Zapparoli E. — <i>Della convocazione dei creditori.</i> Un vol. in-16	» 1 —
— <i>Della correzione delle sentenze.</i> Un vol. in-16	» 1 —