



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

F. RACIOPPI e I. BRUNELLI

COMMENTO

ALLO

Statuto del Regno

CON PREFAZIONE

DI

LUIGI LUZZATTI

Professore nell'Università di Roma



VOLUME I.

(Dall'Art. 1 all'Art. 23).



UNIONE

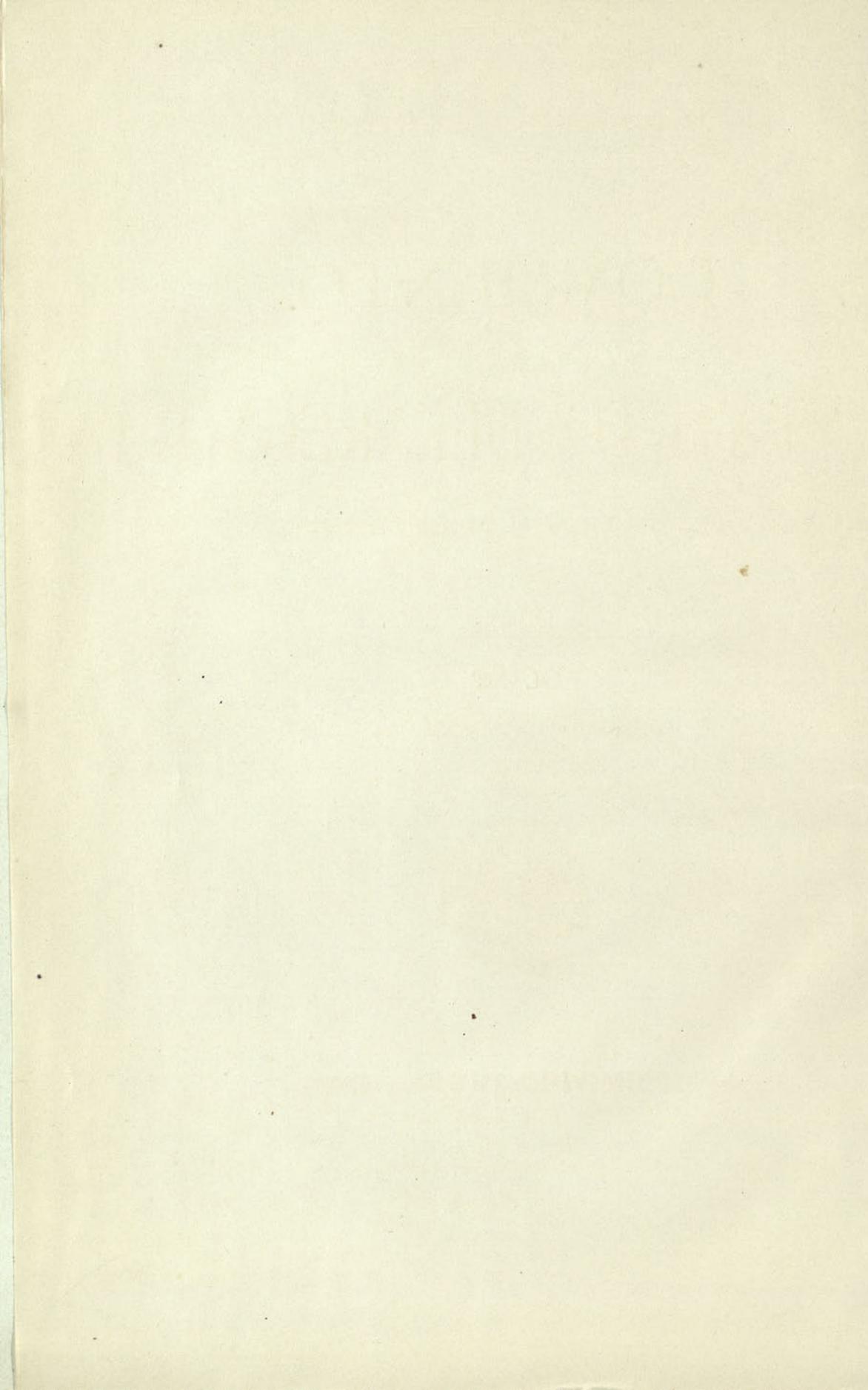
TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

TORINO, Corso Raffaello, 28

MILANO - ROMA - NAPOLI

1909

FRAT^{LLI} DRUCKER
EDITORI LIBRAI
PADOVA



F. RACIOPPI e I. BRUNELLI

COMMENTO.

ALLO

STATUTO DEL REGNO

CON PREFAZIONE DI LUIGI LUZZATTI

Professore nell'Università di Roma

VOLUME I.

(Dall' Art. 1 all' Art. 23)



UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE
TORINO

Corso Raffaello, 28

MILANO — ROMA — NAPOLI

1909.

E. RAGGIOPPI & I. BRUNELLI

COMMENTO

AL

STATUTO DEL REGNO

CON PREFAZIONE DI LUIGI LUZZATTI

Traduzione del Parlamento di Roma

VOLUME I

(Dall'Art. 1 all'Art. 23)



no inv. 12.706

INDICE RIASSUNTIVO

DEI TRE VOLUMI

DEL

COMMENTO ALLO STATUTO

DEDICA	<i>Pag.</i>	v del vol.	I
PREFAZIONE	»	VII	» » »
AVVERTENZA	»	XI	» » »
INDICE DEGLI ARTICOLI DEL VOLUME I	»	647	» » »
INDICE DEGLI ARTICOLI DEL VOLUME II	»	651	» » II
SAGGIO BIBLIOGRAFICO	»	757	» » III
INDICE ALFABETICO	»	803	» » »
INDICE DEGLI ARTICOLI DEL VOLUME III	»	821	» » »

PREFAZIONE

AI FRATELLI
DI
MESSINA E REGGIO

travolti da una sciagura che non ha ricordi

28 dicembre 1908

PREFAZIONE

FRANCESCO RACIOPPI, rapito nel vigore della sua giovinezza intellettuale alla gloria degli studî costituzionali, ha lasciato in eredità all'Italia scientifica i commenti allo Statuto italiano, quali li dettava dalla cattedra.

Si pubblicano ora tutti grazie alla fida, laboriosa e dotta collaborazione del prof. IGNAZIO BRUNELLI, il quale, con pietosa cura, ha raccolto le fronde sparse e compiuta l'opera poderosa nelle circostanze e nei modi che egli stesso avvertirà. A me il ricordare qui colui che a questo Commento diede sì larga parte della sua attività scientifica.

Io conobbi e amai FRANCESCO RACIOPPI e, quando alla fine del 1895 dallo Studio di Padova fui trasferito a quello di Roma per continuarvi l'insegnamento del diritto costituzionale, ebbi l'occasione di stimar sempre più quel giovane pieno di valore e di modestia e lo invitai ad aiutarmi nelle mie lezioni.

I suoi lavori gliene davano il diritto, poichè egli congiungeva le osservazioni dello storico paziente con l'acume del giurista; era egualmente esperto nella comparazione esatta delle istituzioni costituzionali e nelle rigide deduzioni giuridiche. Queste qualità risplendono nel primo volume di questo Commento, che pubblicò nel 1901 quando era libero docente all'Università di Roma; si ritroveranno negli altri lavori che condusse a compimento quale professore ordinario della Università di Cagliari, ora dati alla luce.

Si può discutere e dubitare anche se convenga commentar lo Statuto italiano seguendone la disposizione degli articoli, tanto esso in alcuni punti è così disordinato.

E invero, prima ancora di ragionare dello Stato retto da un governo monarchico rappresentativo, si accampa l'articolo primo inteso a dichiarare la religione cattolica apostolica romana la sola religione dello Stato e gli altri culti esistenti nel 1848 tollerati in conformità alle leggi. Per tal modo il Commento si imbatte subito in una difficoltà tecnica di prim'ordine, qual'è lo studio delle relazioni fra lo Stato e le Chiese.

Per contro nell'ordine logico, della libertà religiosa costituente la più preziosa delle guarentigie costituzionali, si dovrebbe discorrere quale fondamento delle libertà politiche.

Ma questo difetto di metodo comune a tutti i commenti di siffatta specie e che particolarmente si fa manifesto nello esame dello Statuto italiano, è compensato dal RACIOPPI con la limpidezza cristallina e con la precisione tecnica. Nulla di troppo, nè di vano nelle sue indagini: ei si muove nello studio del diritto costituzionale con la sicurezza di un uomo, che lo conosce in tutti i suoi punti più oscuri. E poichè le costituzioni degli altri paesi gli sono famigliari per l'analisi che ne ha fatta nei due piccoli volumi compilati per incarico dell'Hoepli, la ricerca storica e i paragoni acquistano una naturale disinvoltura e s'intendono subito anche dai meno colti. Imperocchè questi suoi lavori hanno appunto quel pregio della semplicità così diversa dalla superficialità, e dissimulano il peso delle profonde ricerche nella chiarezza ottenuta a prezzo delle più industri fatiche scientifiche.

Questo commento del nostro Statuto sopravviverà al RACIOPPI. E poichè il BRUNELLI, rendendosi egli pure benemerito degli studi di diritto costituzionale, non solo lo ha

messo in accordo colle leggi, coi casi e con le questioni più recenti, ma lo ha opportunamente ampliato dove gli parve incompleto, ed ha felicemente costruite ex-integro le parti mancanti, si può consigliare senza esitazione ai cultori del diritto pubblico e agli studenti delle nostre Università.

Lo scrittore di questi cenni, che per alcuni anni visse col RACIOPPI nella più fida intimità di comuni ricerche scientifiche, segnatamente si duole della sua morte così precoce e crudele. Il RACIOPPI, conoscitore profondo della letteratura del diritto pubblico in tutti i paesi, in ispecie nella Germania e nell'Inghilterra, io incitavo a meditare una storia delle dottrine costituzionali, che avevano governato le preparazioni dei principali Statuti, in Europa, nelle Americhe, nelle colonie inglesi e nell'Asia giapponese.

Ed ei si era anche convinto che siffatte dottrine dovessero approfondire le loro radici dove si nascondono i sentimenti morali e religiosi delle nazioni, consentendo con me, per modo di esempio, che non si possono intendere le origini della costituzione giapponese senza collegarle colle tradizioni del buddismo fiammeggiante sin dai suoi esordî di libertà religiosa. Dall'altro canto (per scendere dal cielo alla terra) riconosceva che tutte le teorie e le applicazioni dello Gneist sul bilancio inglese, accomodate a uso del Principe di Bismarck, dovevano rifarsi. Ma era un triste destino che quel mite e illibato pensatore tutto dedito agli studi e alla famiglia, nella quale il patriottismo risorgeva per li rami, ci fosse tolto e che di lui ne rimanga soltanto la cara ricordanza collegante il suo nome colla più nobile delle discipline morali e politiche, la scienza dello Stato ordinatore e garante delle pubbliche libertà.

LUIGI LUZZATTI.

AVVERTENZA

I governi liberali fanno i popoli moderati.

MACAULAY (*Storia d'Inghilterra*).

I. — V. E. ORLANDO — *l'eminente maestro che attualmente presiede al Ministero di Grazia e Giustizia* — dettando, nel 1891, il « programma » all' « Archivio di diritto pubblico », edito a Palermo e da lui diretto, constatando come le condizioni in cui versavano le scienze di diritto pubblico, non fossero, in Italia, generalmente nè rigogliose, nè floride, suggeriva — tra gli altri rimedi — la necessità di reagire contro l'eccesso delle teorie filosofiche e delle generalizzazioni astratte da un lato, e dall'altro lato contro l'eccesso del commento esegetico dei testi legislativi, cercando invece che anche le scienze di diritto pubblico sieno concepite e trattate come « sistemi di principii giuridici ».

Questo per quanto riguarda i criterî tecnici.

Per quanto riguarda il metodo, suggeriva, tra altro, l'esclusione delle vecchie scuole metafisiche, delle esagerazioni del sociologismo, ed una separazione ben netta, nel procedimento logico, fra diritto e politica, fra ordine giuridico ed ordine politico; ed insisteva infine per la definitiva separazione dello studio delle teorie generali da quello degli istituti giuridici esistenti nella vita attuale dei singoli popoli, ossia per la separazione del diritto pubblico generale dal diritto pubblico positivo: dal che si avrebbe avuta la costituzione scientifica

di un diritto pubblico italiano, meta ultima e gloriosa che deve prefiggersi in Italia una scuola nazionale in materia.

Egual critica ed eguali auguri si facevano poi, ad undici anni di distanza, da un'altra rivista (Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana), sorta in Roma sotto gli auspici dei più autorevoli giuspubblicisti italiani, diretta dagli on. LUZZATTI ed ORLANDO, ma, ahimè! spentasi troppo presto, come la sunnominata consorella palermitana. (I).

* * *

Il miglior elogio che si possa fare di quest'opera, dovuta alla iniziativa e nella maggior parte (come dirò) all'attività del defunto prof. RACIOPPI, è precisamente il constatare che il non mai abbastanza compianto giuspubblicista si è ispirato ai suggerimenti del surricordato insigne maestro di diritto pubblico, ed al programma di quella stessa rivista romana di cui egli — il povero amico — fu uno dei più solerti e pregiati redattori.

L'elogio se lo ebbe già, con solenne giudizio, dalla Commissione esaminatrice del penultimo concorso — da lui vinto — alla cattedra di diritto costituzionale nella R. Università di Cagliari, al quale concorso il RACIOPPI aveva potuto presentare, pubblicato, solo il primo volume di questo commento, comprendente, come in questa ristampa, i primi ventitrè articoli dello Statuto. E siccome i meriti di quel primo volume si riscontrano — come la parola autorevolissima dell'illustre LUZZATTI ha or ora affermato — nei suc-

(I) Correggevo le bozze di quest'avvertenza, quando ho avuta la gradita notizia che, edita a Milano dalla « Società Libreria Editrice », e per opera di valenti giuspubblicisti, vedrà la luce una *Rivista del diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*.

cessivi commenti del RACIOPPI, così anche a noi sarà lecito, senza parere presuntuosi, di farne giudici favorevoli di chi ne sapeva tanto più di noi.

Se non che, un appunto si è mosso al sistema od alla tecnica che dir si voglia, adottata dal nostro autore nel concepire e lavorare intorno al commento della nostra legge fondamentale: il seguire, cioè, l'ordine — saremmo tentati di dire il disordine — degli articoli dello Statuto stesso. Il quale appunto non è, in tesi generale, infondato, non tanto per il metodo esegetico in sè e per sè considerato, quanto per l'abuso che di esso metodo si è fatto, e per le brutture a cui ha dato luogo.

Quando simile metodo si è visto seguire, oltre che pei codici, anche per certi commenti della nostra Carta (commenti rimasti per fortuna incompiuti e che ci dispensiamo dal nominare) nei quali si riscontra una miscela incomposta di trascrizioni letterali dei responsi dell'autorità giudiziaria, di intere discussioni e di relazioni parlamentari, la cui povertà è in ragione diretta della prolissità ed inutilità loro, — commenti rimpinzati poi di richiami, spesso confusi ed errati, alla legislazione comparata, e nei quali ancora è sconosciuta la elaborazione soggettiva dei principii per parte dell'autore, — quando, diciamo, vien dato di trovarci davanti a simili intrugli, fatti passare per esegesi, si comprende come sia giustificata la crociata che autorevolissimi giuristi hanno bandito contro i medesimi, come sistemi che non fanno bene nè alla scienza nè alla pratica.

Ma quando il commentatore, lungi dal limitarsi ad una volgare analisi della legge — la quale, come si sa, è spesso la negazione della scienza — sa innalzarsi a critico acuto della medesima, e per avere una robusta preparazione dei principii scientifici e conoscenza profonda delle letterature e costituzioni

straniere, sa elevarsi nella regione dei primi, e dedurre, dallo studio delle seconde, la portata e l'interpretazione più razionale in relazione ai tempi ed all'ambiente, allora, secondo noi, anche l'esegesi che segue l'ordine materiale degli articoli di una data legge, può essere utilissima tanto ai fini pratici che ai fini scientifici ad un tempo, e può diventare strumento ottimo per migliorare la legislazione positiva, e coefficiente massimo per la formazione di una coscienza giuridica nazionale.

E tanto più contro simile tecnica sarà ingiustificato il rimprovero, quanto più il commentatore avrà, circa il metodo propriamente detto, dato prova di rifuggire dagli esclusivismi di scuole, sottoponendo ogni controversia a quel crogiuolo in cui trovino ben combinata fusione l'elemento storico e quello attuale, l'elemento giuridico e quello politico; quando avrà dimostrato di curare la critica dei responsi della giurisprudenza che è la perenne e più alta manifestazione della vita del diritto, come di richiamarsi ad ogni altra fonte legislativa e regolamentare attinente alla materia presa in esame, (perchè non tutto il diritto costituzionale italiano, ad esempio, si trova nello Statuto), non trascurando nè anche i criteri della comparazione, ove questi possano fornire materia di esperimento e di cernita; — quando, in una parola, avrà proceduto alla ricerca coscienziosa, disinteressata del vero, colla retta applicazione del metodo sperimentale alla scienza nostra.

Il commentatore che non si fermi alla superficie dei testi legislativi, ma ne penetri la natura e ne tragga lo spirito, fa opera di scienziato e di giurista: opera che non riesce un'arida quanto inutile parafrasi di quei testi, ma un vero trattato di diritto positivo in cui l'interesse scientifico si combina felicemente con quello pratico.

Tale è stato, senza dubbio, lo scopo prefissosi dal RACIOPPI, e tale scopo ha raggiunto certamente, fin dove le forze fisiche gli hanno consentito di lavorare. Ed egli ha lavorato con un tale equilibrio ed una tale sobrietà da rendere il commento sempre chiaro e semplice, tanto quei due pregi celano tutto lo sforzo della preparazione, che in opere di tal mole non può non essere immane, sia come generica che come specifica.

II. — *Del resto, FRANCESCO RACIOPPI (sia lecito anche a me dedicare alla memoria di lui una parola affettuosa) aveva le spalle per sopportare simili ed altri oneri, come ne fa chiara dimostrazione la sua precedente e ricca produzione scientifica.*

Dal suo primo saggio sulla Rappresentanza proporzionale, pubblicato, poco più che ventenne, nel 1883, ai due manuali, editi dall' Hoepli rispettivamente nel 1890 e nel 1892 sull' Ordinamento degli Stati liberi in Europa — e fuori di Europa, — dallo studio sui Nuovi limiti e freni nelle istituzioni politiche americane, dato alla luce nel 1894, all' altro sulle Forme di Stato e forme di Governo, nel 1898, in cui il pensiero dello scrittore dà prova di tutta la sua maturità scientifica, è tutta una serie non interrotta di monografie geniali, chiusasi col primo volume del Commento allo Statuto, pubblicato, come si disse, nel 1891, per tacere di posteriori opuscoli, pure sotto ogni riguardo pregevoli.

Sotto l' influenza delle dottrine di Spencer — di questo gigante del pensiero che ha saputo compiere la sintesi più meravigliosa dell' umano sapere — FRANCESCO RACIOPPI concepì la causalità rigorosa dei fenomeni giuridici, politici e sociologici; ne comprese la loro continua evoluzione, ne afferrò

il carattere della relatività dipendente dagli elementi etnografici ed economici, e da queste nozioni costituenti come tante premesse, seppe poi trarre le deduzioni da applicarsi ai singoli istituti che andava facendo oggetto dei suoi studi profondi. Cosicchè, pure essendo il suo metodo, nella disamina delle questioni costituzionali, prevalentemente giuridico, vale a dire, pure considerando la nostra scienza come un sistema di principii e di norme, frutto di un processo storico e logico, regolanti la organizzazione dello Stato e la sua attività nei rapporti coi singoli, egli non faceva — come seguendo le esagerazioni di qualche scrittore, specialmente tedesco, altri usavano — dell'elemento giuridico, un elemento addirittura divino; ma considerava giustamente il diritto costituzionale come la meno giuridica delle scienze di questa specie, e le sue conclusioni, nella disamina degli istituti costituzionali, vagliava anche al lume dei rapporti di carattere politico, morale, economico e sociologico, come sopra si disse.

Se dovessi, con poche frasi, riassumere il pensiero politico-scientifico dell'amico estinto, direi come per lui la forma di Stato propria dell'odierna civiltà non può essere che democratica, come rappresentativa non può che essere la forma di governo. Se non che, democrazia vuol dire in fatto supremazia di maggioranza, come rappresentanza significa prevalenza, anzi onnipotenza, dell'organo emanante direttamente dal popolo. Ma nè supremazia di maggioranza, nè onnipotenza della Camera dei deputati significano sempre governo di giustizia e di libertà. Di qui la necessità che la scienza si industri a trovare, nella disciplina dei vari istituti costituzionali, i rimedi adatti a conciliare le esigenze della democrazia e della rappresentanza popolare con quelli del diritto.

Ed all'esame di questi varî istituti il RACIOPPI portava appunto il contributo del suo ingegno e della sua dottrina, non tanto per escogitarne dei nuovi, quanto per adattare ai nostri costumi ed alle condizioni nostre quelli che altri popoli, specialmente gli anglo-sassoni, avevano felicemente sperimentati. Egli faceva, così, opera proficua non di filosofo il cui pensiero s'aggira intorno ad un mondo ideale, ma di giurista positivo che cammina in mezzo agli uomini, fisso lo sguardo nel grande ideale di una ben intesa libertà.

Ma quando la sua giovane vita (era nato a Moliterno in quel di Potenza nel 1862) prometteva ancora lavori di polso che avrebbero onorata la letteratura giuridica nazionale, morte spaghevalo, quasi improvvisamente, in Cagliari — dove occupava da maestro quella cattedra di diritto costituzionale — addì 7 febbraio 1905.

Le onoranze tributategli dimostrarono anche quanta larga eredità d'affetti egli lasciasse (I).

III. — *Morte, dunque, colse « quel mite ed illibato pensatore » (come lo chiama l'on. LUZZATTI nel dedicare alla memoria di lui che molto amò le affettuose pagine premesse a quest'opera), mentre lavorava intorno al Commento allo Statuto, rimasto, così, non solo inedito, ma in parte anche incompleto. Completarlo e darlo alle stampe pareva, oltre che un doveroso omaggio alle virtù del povero estinto, un rendersi benemeriti degli studi del nostro diritto pubblico: perchè — lo notiamo come constatazione di un fatto — un commento ex-professo alla nostra legge fondamentale mancava, anche*

(I) *Splendida — come sempre ogni produzione dell'esimio scrittore — la commemorazione fattane dal prof. FEDERICO CAMMEO nella R. Università di Cagliari il 29 giugno 1905.*

dopo sessant'anni di regime parlamentare svoltosi sulla base di essa.

E quando altri, degnissimi sotto ogni rapporto di completare l'opera magistrale, dovettero, con loro rammarico, a ciò rinunciare per le precedenti e gravi loro cure, ed il padre dell'estinto, senatore Giacomo Racioppi, ed il di lui genero dott. professor Vittorio Ascoli, con una fiducia che mi onorò e di cui qui rendo sentitamente grazie, affidarono a me i preziosi manoscritti del loro caro estinto che fu anche amico mio, io fui ben lieto di accingermi al grave compito. Grave per il confronto che l'opera mia, anche se tenue, avrebbe dovuto subire, e gravissimo poi quando, nella disamina del manoscritto, dovetti accorgermi che il completamento richiedeva tempo e fatiche non lievi. Il che mi obbliga — prima di tutto per un riguardo doveroso alla memoria del povero FRANCESCO RACIOPPI, e poi per me stesso — a dire sin dove e come si è svolta la collaborazione mia.

* * *

Del Commento era dunque, come già ebbi occasione di avvertire, pubblicato il 1° volume, che vide la luce nel 1901. La ristampa che, ora, del medesimo si è fatta, ha reso necessario naturalmente di metterlo in accordo ai casi e alle leggi recenti, e posteriori, non solo al momento in cui il volume fu dato alle stampe, ma alla stessa morte dell'autore.

Ho dovuto necessariamente fare eccezione per gli odierni provvedimenti legislativi resi necessari dalla sciagura che colpì il 28 dicembre u. s. le provincie di Messina e di Reggio; tra i quali provvedimenti possono specialmente interessarci il

decreto regio 4 gennaio 1909 riflettente lo stato d'assedio ivi dichiarato — la legge 12 gennaio 1909 n. 12 in quanto specialmente concerne le competenze giurisdizionali — il regio decreto 14 gennaio pure del corrente anno, costituente in ente morale l'opera nazionale di patronato « Regina Elena » per la tutela degli orfani del terremoto in quanto abroga alcune restrizioni del Codice civile riflettenti certe incapacità legali della donna — ed altri decreti emanati sempre per delegazione della sopra citata legge. E d'altronde non valeva la pena di fare un'appendice, bastando, ci pare, richiamare qui i provvedimenti in parola.

In una eventuale seconda edizione terremo presente tutto ciò nei luoghi opportuni.

Per l'antérieure legislazione, l'accordo fu raggiunto — e spero completo — con semplici note e talora anche colla sostituzione di interi paragrafi ove questi riflettevano leggi abrogate, e talora anche con paragrafi bis, per evitare un rimaneggiamento dell'intera numerazione dei paragrafi stessi nel 1° volume.

Senza che io debba ora nominare dettagliatamente note, paragrafi ed interi articoli da me commentati, dirò che tanto nel primo quanto negli altri volumi, ciò che è collaborazione mia viene distinto da un asterisco premesso al numero ed al titolo del paragrafo, sia nel sommario che sussegue all'articolo che si commenta, sia nel testo del Commento stesso: e così, per ciò che si riferisce alle « note », ho creduto opportuno di distinguere, nel sommario, le mie con un « enne » o due tra parentesi — (n), (n. n.) — a seconda che la nota sia unica o meno, (parentesi posposta al titolo del paragrafo), e con un asterisco, invece, nel testo.

Il che ho voluto fare sempre per rendere distinta, anche alla semplice lettura degli indici, l'opera del collaboratore

da quella dell'autore principale, e quando anche l'esame di casi e leggi posteriori alla morte di quest'ultimo, avrebbero resa superflua la distinzione in parola.

Non sarà, però, superfluo l'avvertire che se il manoscritto si poteva dire chiaro e completo (salvo sempre le aggiunte richieste specialmente dai casi e leggi recenti, come sopra dissi) sino all'articolo 38 inclusivo, altrettanto non si poteva dire del resto. Così, dall'articolo 39 in su, fu gioco forza, più che la semplice lettura, l'esame minuto del voluminoso materiale, ancora confuso, cioè a dire non peranco ordinato in paragrafi distinti e molto meno intitolati.

Per molti articoli trovai necessarie od opportune delle aggiunte parziali; ma per altri dovetti procedere al commento ex-integro. Ciò avvenne specialmente (come negli articoli 39, 40, 45, 46, 47 del secondo volume, negli articoli 65 a 73, 80 all'84 del terzo) quando il commento era, o del tutto mancante avendo il RACIOPPI raccolto soltanto del materiale greggio, od appena e così confusamente abbozzato che nessuno, all'infuori di chi quegli abbozzi redò, avrebbe potuto trarne profitto.

Il che si comprende facilmente come possa essere accaduto. Anzitutto perchè mano a mano che il Commento progrediva verso la fine, minore era stata naturalmente l'attività dedicatavi dal povero estinto; e poi, perchè basta essersi accinti a compilare anche il più semplice opuscolo, per convincersi che il maggiore e più difficile lavoro non è già quello di redare materialmente lo scritto, ma raccogliere materiali, prendere note, fermar nella carta pensieri che vanno man mano maturandosi, elaborare, in una parola, dentro di noi il soggetto. Ora, per molti articoli, che noi dovemmo commentare integralmente, questo maggiore e più intenso lavoro era stato

forse compiuto dal RACIOPPI, come dimostrano gli appunti, sia pur brevi, che ne aveva lasciati; ma quella redazione che a lui sarebbe tornata nè lunga nè difficile, doveva, naturalmente, costare studio e fatica a chi s'accingeva a proseguire l'opera lasciata incompiuta.

Così — a maggiore dilucidazione dell'asserto nostro — per quanto riflette l'intero titolo « Dell'ordine giudiziario », — per usare la frase dello Statuto — brevi e confusi appunti — tuttora naturalmente conservati — accennano solo al sindacato giudiziario sulle leggi; e sono, più che altro, annotazioni, prese da libri consultati in argomento. Il resto del materiale raccolto dal RACIOPPI ed attinente al suindicato titolo dell'ordine giudiziario, è costituito dalla raccolta della legislazione italiana allora in vigore e che oggi recenti leggi hanno, come si sa, abrogata.

Si comprende, da tutto ciò, come la collaborazione nostra, per quanto modesta, non potesse riuscire altrettanto facile e breve.

Alle fatiche nostre furono finora di conforto le prove di incondizionata stima dateci, in questa circostanza, dai parenti del compianto amico, ed in ispecie, come già dicemmo, dal cognato prof. Ascoli e dal padre senatore. A quest'ultimo, però, non fu dato malauguratamente di vedere nè pubblicata nè compiuta l'opera per cui il figlio suo aveva spesa tanta attività.

Egli seguiva, nel decorso marzo, il suo bene amato Cecco nella tomba. Ma a me torna spesso davanti agli occhi della mente la cara e buona immagine paterna di lui che le proprie virtù civiche messe, in gioventù, a dura prova nelle galere borboniche, temprava poi nella maturità e nella vecchiaia, nei più elevati uffici di Stato; e colla immagine di quel vegliardo, mi tornano alla mente le parole e gli scritti di incoraggia-

mento e di plauso di cui egli mi era benevolmente largo per « il grave compito assunto — scrivevami — di compiere e curar per le stampe, in omaggio alla memoria del figlio e per amor degli studi, un' opera che altrimenti chissà se avesse vista la luce ».

M'auguro che, la sua, non sia stata una fiducia mal posta.

* * *

Voglio poi aggiungere che mentre il povero Racioppi si limitò, nel primo volume stampato, a pochi richiami bibliografici, io ho creduto invece opportuno far seguire al Commento un « Saggio Bibliografico » coi criteri ivi accennati, e che ritengo utile complemento del Commento stesso.

Ho compilato inoltre un « Indice Alfabetico » per la facilità delle ricerche, e necessario in un lavoro di tanta mole.

Sempre mi sono sforzato di seguire, in tutto e per tutto, il metodo di chi mi aveva preceduto, ispirandomi anche, nella interpretazione, ai sensi di un ben inteso liberalismo, giusta la sentenza del grande Macaulay premessa, come epigrafe, a queste note.

IV. — Nell'atto di chiudere quest'avvertenza, piacemi rammentare al lettore come la scomparsa improvvisa e precoce di Francesco Racioppi fa tornare alla mente altri due luttuosi precedenti per molti rispetti analoghi.

Brinton Coxe, il chiaro giurista di Filadelfia, moriva improvvisamente, nel febbraio del 1893, lasciando incompiuto il magistrale lavoro: — An Essay on Judicial Power and Unconstitutional Legislation — che i parenti diedero, così com'era, alle stampe.

Sette anni precisi di poi, vale a dire pure nel febbraio del 1900, mancava inopinatamente, in Berlino, il grande maestro di diritto pubblico, Giorgio Meyer, lasciando incompiuta la poderosa opera sul diritto elettorale parlamentare (Das parlamentarische Wahlrecht) che vide più tardi la luce a cura dell'illustre Jellinek.

Entrambe queste opere incontravano tra gli scienziati ed i pratici, quella fortuna che era stata fisicamente avversa ai loro compianti autori.

Ebbene, quantunque il gran pubblico poco dimostri di curarsi di lavori di simil genere, anche perchè oggi specialmente le sue preoccupazioni sono piuttosto economiche che politiche, ossia — secondo l'arguta osservazione del Laveleye — si preoccupa più della divisione delle ricchezze che della divisione dei poteri, tuttavia non disperiamo che un certo favore non sia per incontrare questo Commento.

Esso, se non c'inganna quel contributo che vi abbiamo apportato, ci pare una sintesi poderosa del nostro diritto costituzionale, utile tanto alla scienza quanto alla pratica, che non furono mai termini antitetici. Anzi tutt'altro: una teoria che non sorga dai fatti fu detta l'opera di un pazzo; ma una pratica che non attinga alla teoria è l'opera di un cieco. Il diritto costituzionale, che investe di sè tanta parte della vita pubblica, deve appunto costituire la preparazione indispensabile per chi alla medesima aspira.

Roma, gennaio del 1909.

AVV. IGNAZIO BRUNELLI
libero docente di diritto costituzionale.

INTRODUZIONE

SOMMARIO.

L'Italia dal 1815 al 1848.

§ 1. Divisione politica della penisola al 1815. — § 2. I moti del 1821. — § 3. I moti del 1831. — § 4. Dal 1831 al 1846. — § 5. Le riforme del 1847.

Il regime costituzionale in Piemonte.

§ 6. Incertezze di Carlo Alberto (*n*). — § 7. Consiglio di Conferenza del 3 febbraio 1848. — § 8. Consiglio di Conferenza del 7 febbraio. — § 9. Proclama dell'8 febbraio. — § 10. Redazione e promulgazione dello Statuto.

L'unificazione italiana.

§ 11. Prima guerra d'indipendenza e primi plebisciti. — § 12. Novara. — § 13. Un decennio di raccoglimento. — § 14. Seconda guerra d'indipendenza e annessione della Lombardia. — § 15. I plebisciti del 1860 e il Regno d'Italia. — § 16. Unione del Veneto. — § 17. Unione di Roma. — § 18. La festa dello Statuto.

L'Italia dal 1815 al 1848.

§ 1. — Abbattuta nel 1814 la potenza di Napoleone I, i sovrani rimasti arbitri delle sorti d'Europa, impresero a rifarne la carta politica, muovendo dal criterio della restaurazione delle antiche monarchie sotto il dominio degli antichi monarchi « legittimi ». Era lo *statu quo ante*: la reazione impose il concetto, e Talleyrand trovò la formola, enunciando ed applicando il principio del « legittimismo » che non fu se non una rinnovazione del vecchio « diritto divino » per cui le famiglie che avevano regnato su di un popolo dovevano continuare indefinitamente a signoreg-

giarlo, quasi che gli Stati fossero private proprietà e l'investitura ne fosse data da Dio in perpetuo.

La grande opera fu elaborata nel famoso Congresso di Vienna; e appunto mentre Napoleone I tentava quella inane riscossa che in brevi giorni dovea condurlo da Waterloo all'esilio di Sant'Elena, il Congresso chiudevasi con l'Atto Finale del 9 giugno 1815 che riassumeva i mutamenti sanzionati dalla diplomazia nell'assetto dei popoli. La nostra penisola venne divisa nei seguenti domini:

a) Il Piemonte e la Sardegna con l'aggiunta del territorio già costituente la Repubblica di Genova (oltre la Savoia e il contado di Nizza, di là dalle Alpi), ricostituivano il « *Regno di Sardegna* » tornando sotto lo scettro del Re Vittorio Emanuele I di Savoia.

b) La Lombardia e la Venezia erano attribuite alla Austria, che ne costituiva il « *Regno Lombardo-Veneto* ».

c) I *ducati di Parma, Piacenza e Guastalla* erano assegnati a Maria Luigia, figlia dell'imperatore d'Austria e seconda moglie di Napoleone I, la quale tuttavia (come fu meglio determinato nel Trattato di Parigi del 10 giugno 1717) doveva tenerli sua vita durante, dopo di che vi sarebbero subentrati gli antichi Borboni di Parma: ciò che avvenne infatti nel dicembre 1847.

d) I *ducati di Modena, Reggio e Mirandola* ritornavano alla Casa d'Este, rappresentata allora da Francesco IV arciduca d'Austria, che aveva in moglie la principessa Beatrice, primogenita del Re di Sardegna.

e) Il *ducato di Massa* e il *principato di Carrara* erano attribuiti all'arciduchessa d'Austria, Maria Beatrice d'Este, con riserva di passare poscia al duca di Modena, ch'era suo figlio: il che infatti accadde nel 1829.

f) Il *granducato di Toscana* era ricostituito sotto lo scettro dell'arciduca d'Austria-Lorena Ferdinando III, con l'aggiunta del così detto Stato dei Presidii che anteriormente aveva appartenuto al Regno di Napoli.

g) *Lucca*, eretta a *ducato*, era concessa alla infante di Spagna Maria Luisa, erede dei Borboni di Parma; con riserva di passare alla Toscana allorquando i Borboni di

Parma rientrassero nei loro antichi domini; il che ebbe luogo, come si è detto, nel dicembre 1847.

h) Le Legazioni di Bologna, Ravenna e Ferrara, le Marche, il Ducato di Benevento e il Principato di Pontecorvo si riunivano al Lazio e all'Umbria, ricostituendo gli « *Stati della Chiesa* » allora sotto il Pontefice Pio VII.

i) I due regni di Napoli e Sicilia, formavano il « *Regno delle due Sicilie* » sul cui trono era reintegrato Ferdinando IV di Borbone che perciò assumeva il nome di Ferdinando I.

Così l'Italia era spartita in nove diversi Stati (oltre la microscopica *Repubblica di San Marino*, sempre rispettata sin'allora e rispettata sempre dipoi): e di questi, uno immediatamente nelle mani dell'Austria; quattro, per relazioni di famiglia, soggetti al suo influsso; tutti, per comunità di interessi dinastici, strettamente vincolati alla sua politica. Il predominio austriaco succedeva al predominio francese in Italia.

§ 2. — Ma se le potenze mostravano di trattare l'Italia come una semplice « espressione geografica » non indarno la rivoluzione francese aveva sparso anche nella nostra penisola il suo fuoco purificatore. Più insopportabile apparve l'assolutismo, aggravato dallo spirito reazionario che accompagnò la restaurazione degli antichi regimi; sorsero le sette e le conventicole; gli animi generosi iniziarono ben presto la lotta per la libertà interna, segnando il penoso cammino con pietre miliari che grondano lacrime e sangue.

Già nel 30 marzo 1815, col suo famoso Proclama di Rimini, Gioacchino Murat re di Napoli aveva lanciato per la prima volta il grido dell'indipendenza d'Italia: ma era stata voce senza seguito. Lo scoppio della rivoluzione nella penisola iberica fu occasione ed impulso ai primi veri moti in Italia. Una sollevazione militare (il primo dei troppo famosi *pronunciamientos*) nel capo d'anno del 1820 aveva obbligato il Re di Spagna Ferdinando VII a richiamare in vigore nel 7 marzo la costituzione monarchica già proclamata in Cadice il 18 marzo 1812, e due anni dopo — nel

4 maggio 1814 — soppressa. Una sollevazione consimile indi a poco aveva obbligato il Re di Portogallo a promulgare la stessa costituzione spagnuola. Analogo moto militare, promosso dalla potente società segreta dei *Carbonari* ed appoggiato da aperta rivoluzione in Sicilia, nel 7 luglio dello stesso anno 1820 strappò al Re di Napoli quella medesima costituzione di Cadice, che imitata dalla prima costituzione francese del 1791, reputavasi in quei tempi un modello.

Pochi mesi dopo, un altro simile moto scoppia in Piemonte per opera della guarnigione d'Alessandria, indi della stessa guarnigione della capitale, al grido di « guerra all'Austria, e Costituzione di Spagna » e innalzando il vessillo rosso azzurro e nero dei *Carbonari*. Il vecchio e debole Re Vittorio Emanuele I abdica in favore del proprio fratello Carlo Felice ; il giovane principe Carlo Alberto di Savoia-Carignano⁽¹⁾ sollevato a reggente del regno per l'assenza del nuovo Re Carlo Felice che trovavasi allora in Modena, nella stessa sera del 13 marzo 1821 proclama, indi giura la invocata Costituzione di Cadice. Ma il Re Carlo Felice da Modena sconfessa l'opera del reggente, e questi si ritrae precipitoso ed atterrito a Novara, d'onde, dimesso l'ufficio, prende mesto il cammino dell'esilio.

Fida a una politica ferrea, l'Austria intanto vegliava per difendere negl'interessi dei Principi restaurati, i suoi stessi interessi assolutistici. In un Congresso tenuto a Lubiana, essa fe' decidere la repressione delle idee liberali ; cosicchè un suo esercito invocato dallo stesso Ferdinando di Borbone entrava in Napoli il 24 marzo 1821 ristabilendovi il Governo assoluto. Un altro suo esercito, invocato dal Re Carlo Felice, li 8 aprile consecutivo entrava in Piemonte al medesimo scopo, e il Re lo seguiva il 20 ottobre, dopo consumate le vendette contro i rivoluzionari. Finalmente, sui primi del 1823, un esercito francese discendeva nella Spagna, avendo nelle sue file il Principe Carlo Alberto

(1) Vedi brevi cenni biografici di questo Principe nel penultimo paragrafo di questo *Commento*.

di Savoia-Carignano, che recavasi per onorevole ammenda a combattere quella stessa Costituzione di Cadice ch'egli avea concessa indarno al regno sabauda.

Così i primi vagiti della libertà politica furono soffocati dalle baionette straniere nella nostra penisola; ed anche dove le congiure non avevano avuto il tempo di scoppiare in aperte sommosse (in Lombardia e nel Ducato di Modena) scoppiò la paura dei trepidi governi, fulminando con larga mano condanne ed esilii.

§ 3. — Seguì un doloroso decennio, in cui all'ombra dell'Austria si esercitò la più sospettosa reazione poliziesca da un capo all'altro d'Italia. Ma come nel 1820 la notizia della rivoluzione di Spagna avea dato esca alle prime sommosse, così nel 1830 la notizia della « Rivoluzione di luglio » in Francia, fu elettrica scintilla che suscitò nuovi impeti rivoluzionarii. Mentre il popolo francese cambiava dinastia per vendicare la costituzione oltraggiata da Carlo X (§ 147), il Belgio si scioglieva dall'Olanda cui era stato avvinto nel 1815 e si dava ordini liberi ammirabilissimi; si agitavano a democratiche riforme i Cantoni Svizzeri; la Spagna e la Grecia testè dichiaratasi indipendenti, entravano in più liberali ordinamenti politici.

Sotto quell'onda nuova e impetuosa d'aspirazioni costituzionali, anche in Italia si ebbero insurrezioni e sommosse: non nelle regioni che dieci anni prima avevano dato il sangue per la causa della libertà e dove perciò le file dei patrioti si trovavano ora diradate dai processi e dagli esilii; ma principalmente nelle Romagne, donde si estesero, da una parte alle Marche e all'Umbria, dall'altra ai finitimi ducati di Parma e di Modena. Nè più furono militari congiure, ma sollevazioni più ampie di popolo, innanzi al cui vindice furore fuggirono a gara i Principi minacciati e i Legati e Prolegati pontifici. Dappertutto s'instituirono governi provvisori e sventolò il tricolore italico, eloquente simbolo di libertà politica: un Parlamento delle provincie centrali, inauguratosi a Bologna, nel 26 febbraio 1831 dichiarava per la prima volta decaduto il potere temporale

dei papi e costituiva una federazione fra le provincie medesime.

Ma indarno il leone si scosse. Ancora una volta, eserciti austriaci discesero dai piani lombardo-veneti a scongiurare i pericoli delle torbide vicinanze; ancora una volta, i troni vacillanti furono restaurati col puntello delle baionette straniere, e la reazione (tranne che a Parma) si aggravò ancora una volta sui generosi propugnatori del più libero e degno regime.

§ 4. — Non però le libere aspirazioni ristavano; anzi il sangue dei martiri era lievito a perseverare, mentre al lavoro sotterraneo delle congiure si veniva accoppiando sempre più conscia la forza poderosa dell'opinione pubblica. Grande era il progresso materiale, grandissimo il progresso intellettuale, che a dispetto dei governi avevano conseguito i popoli d'Europa in quegli ultimi tempi. I primi giornali spuntavano, e deludendo la sorveglianza di censori doganieri e poliziotti istituivano rapporti nuovi fra le genti travagliate dalla tirannide; le classi medie venivano acquistando una più sensibile influenza sociale; dovunque si agitavano sentimenti calorosi di nazionalità, di libertà, desiderii acuti di riforme politiche.

Con anima d'apostolo e di veggente, Giuseppe Mazzini fondava in quel torno di tempo la *Giovine Italia*, e per suo merito s'incominciava a diffondere nella coscienza popolare il concetto e il fascino dell'unità nazionale come base prima e indispensabile al regime libero. Per rompere il giogo dell'interno dispotismo apparve chiara, finalmente, la necessità di rivendicare innanzi tutto l'indipendenza contro lo straniero; di risospingere oltre i nostri confini la potenza dell'Austria, che avea sì docili alleati, anzi strumenti, sopra quasi tutti i troni della penisola. S'intese, finalmente, che il grande scopo era unico per tutte le popolazioni italiche, ed occorreva perciò unificare e coordinare i moti parziali in uno sforzo concorde, pel duplice conquisto della libertà esterna e di quella interna, dell'indipendenza nazionale e del regime costituzionale.

La questione italiana cessava di essere una questione d'equilibrio politico, da regolarsi a beneplacito della diplomazia, e incominciava a divenire una questione di nazionalità, da risolversi per virtù del popolo. All'opera slegata dei carbonari del 1821 succedeva quella dei mazziniani, e più che mai frequenti, coordinandosi via via ad unico scopo, furono in Italia i tentativi rivoluzionarii. In Sicilia nel 1837, in Calabria nel 1844, in Romagna nel 1843, nel 1844 e nel 1845, la lotta s'impegnò corpo a corpo tra i governi e i patrioti; e se quelli moltiplicavano a gara persecuzioni e repressioni terribili, troppo diffusi e frequenti e coordinati diventavano omai gli sforzi e gli scoppii delle liberali aspirazioni elevantisi fino alle altezze sublimi del sacrificio della vita a un'idea, perchè i martirii e gli esilii potessero arrestarle.

Il grido dei mazziniani era non solo indipendenza, unità, governo costituzionale, ma forma repubblicana, perciocchè in veruno dei Principi del tempo le popolazioni italiche avrebbero potuto mettere la propria fiducia. Queste idee peraltro non erano tutte accolte dai più moderati, e il disparere apparve chiarissimo allorquando nel 1843 Vincenzo Gioberti pubblicava il suo famoso libro sul « Primato morale e civile degl'italiani » in cui gettava al pubblico, avido di mutamenti politici, la formula d'una confederazione di tutti i Principi italiani sotto la presidenza del Pontefice. Straordinario fu l'effetto di quel libro, che presentava sotto una nuova luce il conquisto della libertà politica, non più per mezzo delle rivoluzioni ma per mezzo dell'accordo di Principi e popoli contro l'Austria: e molta parte dei liberali abbracciandone le dottrine in un partito che fu detto dei « neo-guelfi » si contrappose al partito mazziniano pur continuando ad avere comune con esso la patriottica fede. E fu pure memorabile l'altro libro sulle « Speranze d'Italia » pubblicato da Cesare Balbo nell'anno consecutivo, ove contenevasi parimenti la proposta d'una confederazione degli Stati italici, però propugnando che la presidenza ne fosse devoluta non al Pontefice, ricco solo di morale autorità, ma al Re di Sardegna — che fin dal 1831 era Carlo

Alberto — come il più forte per armi, e per molte considerazioni il più adatto a fronteggiare efficacemente l'influenza esiziale dell'Austria.

§ 5. — Quand'ecco improvvisamente intervenire un gran fatto a palesare l'immensa via già guadagnata dalle nuove idee e a rinvigorirle d'un appoggio inestimabile. Il pontefice Pio IX, asceso il 16 giugno 1846 alla cattedra di San Pietro, pronunziava cristiane parole di perdono pei condannati politici dei suoi Stati, ed annunziava la determinazione di addivenire a temperate riforme. Vennero esse nel consecutivo 1847, e consistettero principalmente in una nuova legge sulla stampa, che senza abolire la censura consentiva un maggiore slancio ai periodici, e nella istituzione d'una *Consulta di Stato*, ben lontana al certo dall'idea di un Parlamento, ma notevolissima per significante accenno a futuri sviluppi.

La causa patriottica non era più dunque un'utopia nè un delitto, se lo stesso romano pontefice accennava a proteggerla!

L'adesione del sommo gerarca e quindi anche del clero cattolico alle tendenze nuovissime, non potea non produrre un effetto straordinario sulle masse e sui governanti della penisola. Il grido di « Viva Pio IX » fu assunto a motto d'ordine delle prorompenti manifestazioni liberali; parve sorto il capo della felice confederazione vaticinata dal Gioberti; le speranze facilmente ingigantirono; e alla impetuosa corrente i Principi degli altri Stati italiani non poterono più resistere. Malgrado le esortazioni dell'Austria, il Granduca di Toscana dovè seguire pel primo l'esempio del vicino Pontefice. In quel gentile paese, ove il Governo avea dovuto sempre comportarsi con mitezza corrispondente alla notevole coltura e al largo benessere del popolo, seguirono in quello stesso anno 1847 analoghe riforme amministrative e giudiziarie sui codici e intorno alla stampa, con l'istituzione di una *Consulta di Stato* e della *Guardia civica*, e con la promessa di Consigli comunali e provinciali elettivi. Nuovi sussulti in Sicilia e in Calabria strapparono conces-

sioni dello stesso genere al monarca borbonico; dimostrazioni e rimostranze popolari decisero per la stessa via anche il monarca sabauda.

Carlo Alberto di Savoia-Carignano, che nel 1821 qual Reggente del Regno avea concesso francamente e senza incertezze la costituzione di Cadice, nel 1831 era pervenuto al trono di Sardegna profondamente turbato nello spirito, sotto la fiera impressione delle conseguenze che gli erano occorse per la felice colpa commessa. Esule dal Piemonte, odiato dal Re Carlo Felice, dispregiato dai cortigiani, aveva dovuto dapprima, nel 1823, cercar l'onta di combattere nella Spagna contro le libertà costituzionali da lui stesso imitate e giurate; poscia, nel 1824, subire la imposizione d'una solenne promessa scritta di non ricadere mai più nel giovanile errore del 1821. Qual meraviglia se il suo franco e gioviale carattere si rese cupo, mistico, incerto, e se caduto in mano alla reazione e ai gesuiti, per quanto era stato sollecito a concedere nel 1821 per altrettanto fu rigido sotto il manto regio contro il crescente grido dell'epoca? — Gli avvenimenti del 1847 però finirono col trascinarlo. Egli intese che non avrebbe potuto negare ai suoi popoli ciò che altri Principi italiani già avevano dato, e che le riforme amministrative giudiziarie ed economiche non erano incompatibili con la necessità di conservare intatto il regime politico ereditato da lui con la corona sabauda. Prese allora a motto « stabilità nell'ordine politico, progresso in quello civile » — e sullo scorcio del 1847 sanzionò a sua volta alcune riforme importanti in sè, importanti più ancora come germe e lievito di consecutivi progressi. Mutati alcuni dei ministri scegliendo uomini più atti a sentire le necessità dei tempi nuovi, con un nuovo codice di procedura penale istituì dopo lo stadio inquisitorio il procedimento accusatorio e la triplice guarentigia della oralità, della pubblicità, del contraddittorio nei processi. Con un nuovo ordinamento sulla stampa rese più tollerabile la censura, e diè mezzo ai giornali di sorgere e propugnare ulteriori innovazioni. Con un nuovo ordinamento delle amministrazioni comunali (da avere però applicazione

nel consecutivo anno), introdusse nel diritto pubblico del suo Stato il fruttuoso e fecondo concetto delle popolari elezioni. Aboliti tutti i fôri privilegiati salvo quello ecclesiastico, riordinò la materia del contenzioso amministrativo ponendovi a capo la Camera dei Conti che fin allora era stato il tribunale privilegiato per la parte finanziaria, e creò un magistrato supremo di cassazione, dando per questa parte la necessaria unità al sistema giudiziario. Trasferì l'amministrazione della polizia dai comandanti militari al dicastero dell'interno rendendola, quale dev'essere, un servizio civile. Come affermazione solenne della maggior cura che il Governo intendeva prendere degl'interessi morali e materiali del popolo, istituì un Ministero pei lavori pubblici, l'agricoltura e il commercio, ed uno per l'istruzione pubblica.

Il regime costituzionale in Piemonte.

§ 6. — Con questi auspici si apriva il 1848, l'anno fatidico, l'anno fatale, l'anno delle grandi e forti e durevoli rivendicazioni politiche. Libertà e nazionalità fu il grido che scosse l'Europa, auspice anche una volta la Francia. — Svizzera, Germania, Austria, Ungheria si agitarono; e l'universalità del moto e la comunione dell'intento, mostrarono che i popoli erano ormai maturi e la misura era colma.

Le concessioni già ottenute in Piemonte, in Toscana, a Roma, a Napoli, non furono che nuova esca a chiedere concessioni maggiori; i timidi ritocchi amministrativi e giudiziarii non valsero che a rendere più assidua la domanda di vaste e compiute riforme politiche; in ispecie le larghezze accordate alla stampa riuscirono a un mezzo potentissimo per coordinare i sentimenti delle masse, per infiammarli con l'esempio vicendevole, per renderli minacciosi e irresistibili. Dappertutto s'invocava l'abolizione dell'assolutismo, del governo senza legge, e s'acclamava alla instaurazione del governo giuridico, del sistema costituzionale.

Fra il sordo brontolio della riscossa nel Lombardo-Veneto e nei ducati centrali ove nessuna riforma era venuta ad alleviare ed allietare i popoli oppressi, prima ad insorgere fu la Sicilia, che in pochi giorni, dal 12 alla fine di gennaio, riuscì a rompere il freno delle truppe borboniche e ad istituire un governo provvisorio il quale poscia promulgò una costituzione e convocò il Parlamento dell'isola. L'opinione pubblica in Napoli, seguì il moto, e sotto l'onda incalzante delle ingiunzioni popolari, il Re Ferdinando cedette. All'alba del 29 gennaio egli promise una costituzione, da modellarsi non più sulla falsariga spagnuola che aveva fatto il suo tempo, ma su quella francese del 1830 che ne aveva preso il luogo nel cuore dei patriotti; e la promulgò infatti il 12 febbraio, e la giurò solennemente il 24, fra il tripudio di un popolo non abbastanza memore della malafede dei suoi Principi.

Alle prime notizie di questi avvenimenti, Carlo Alberto fu profondamente turbato. Di giorno in giorno si facevano chiari i prodromi di nuove insurrezioni liberali in Francia, e gli animi in Piemonte ne erano commossi. Mentre la stampa già reclamava apertamente una costituzione, di là dal Ticino la Lombardia si preparava al gran riscatto e l'Austria aumentava gli eserciti. La lotta era dunque prossima a scoppiare, e sarebbe stata lotta nazionale, guerra per l'indipendenza di tutta la penisola dal dominio e dall'influenza dell'Austria. Capitanarla, era il sogno di Carlo Alberto, che insofferente dell'egemonia straniera già da più anni avea ripreso l'antico e misterioso motto sabauda « *je atans mon astre* » ponendosi in rotta con l'Austria fin dal 1846, quando egli aveva consentito il libero transito al sale acquistato nel Canton Ticino, e l'Austria, perdendo così il vantaggio di provvedere di quella derrata il Piemonte, avea per rappresaglia elevato i dazi sui vini sardi che s'introducevano nel Lombardo Veneto. Ma per convertire all'idea monarchica tutti i patriotti ancora divisi fra le tendenze mazziniane e quelle neo-guelfe, per assurgere più alto d'ogni altro Principe italiano nelle speranze e nella fiducia dei popoli, gli bisognava far proprie quelle aspirazioni libe-

rali e patriottiche oppuguate appunto dall'Austria; gli bisognava precorrere gli altri Principi in una prova spontanea e non dubbia di devozione alla causa italiana, abbracciando subito, e lealmente, francamente, il regime libero.

Giorni agitatissimi furono quelli in cui l'animo suo mistico e melanconico, sotto il pungolo della costituzione già concessa nelle Due Sicilie, si dibattè nella irresoluzione suprema, fra il bisogno di non indugiare a sua volta, e le sue riluttanze al regime libero pel vincolo assunto nel 1824 di non concedere giammai una costituzione ai suoi popoli. D'ora in ora, come lo signoreggiavano contrarie impressioni, appigliavasi al partito di concedere largamente e poi a quello d'abdicare la corona, senza riuscire a risolversi. Ma la costituzione era omai chiesta insistentemente dall'opinione pubblica: dopo una petizione della cittadinanza genovese non voluta ricevere dal Re, e una della stampa torinese da lui ricevuta e meditata, il Consiglio municipale di Torino votava nei medesimi sensi: i ministri stessi per debito di lealtà lo consigliavano a prendere in considerazione, finchè vi era tempo, gli ardenti voti del popolo; e da ultimo gli proponevano ufficialmente la ponderosa questione nel « Consiglio di Conferenza » o « Consiglio dei Ministri » ch'ebbe luogo il 3 febbraio 1848⁽¹⁾.

§ 7. — Sette in quel tempo erano i Ministri in Piemonte: ossia Borelli per l'interno, Avet per la grazia e giustizia, Di Revel per le finanze, Des Ambrois pei lavori pubblici, Di San Marzano per gli affari esteri, Broglia per

(1) I verbali di questo e dei successivi Consigli di Conferenza fino al 4 marzo, redatti dal segretario conte Radicati e pubblicati dapprima in parte nel 1885 e poscia in intero nel 1898 da due valentuomini, ci danno ora il mezzo di seguire dappresso gli avvenimenti di quel breve ma storico periodo d'un mese: e noi avremo continue occasioni di giovarcene.

MANNO. *La concessione dello Statuto; notizie di fatto documentate*. Pisa, Mariotti, 1885. — ZANICHELLI. *Lo statuto di Carlo Alberto, secondo i processi verbali del Consiglio di conferenza dal 3 febbraio al 4 marzo 1848*. Roma, Soc. Ed. Dante Alighieri, 1898.

la guerra e marina, Alfieri per l'istruzione ⁽¹⁾: ed essi convennero tutti al Consiglio del giorno 3 febbraio sotto la presidenza del Re Carlo Alberto.

Apertasi l'adunanza il Borelli prese pel primo la parola, dicendo ch'egli « assai malgrado i propri sentimenti » era forzato dalle circostanze e dai voti dei suoi colleghi a ritornare sulla questione politica che occupava presentemente tutti gli spiriti, e sulla quale Sua Maestà già conosceva tutto ciò ch'egli aveva avuto l'onore di dirle nel giorno precedente e poi anche in quella stessa mattina, con una libertà forse troppo grande, ma certo perdonata dalla bontà del Re, in causa della convinzione dei ministri di compiere un dovere imperioso. Aggiunse di avere riferito ai propri colleghi nel precedente giorno « le parole così calme, ma così gravi » che Sua Maestà gli aveva detto in proposito; e che esse lo ponevano « nel più penoso imbarazzo » di cui domandava di potere esporre brevemente i motivi. Continuò pertanto:

Da più tempo le dottrine correnti sulla forma dei governi, la tendenza generale degli spiriti, ed alcuni antecedenti, facevano prevedere che tosto o tardi si sarebbe obbligati ad adottare o a subire un sistema *diverso dall'attuale*; ma si era ben lungi dal credere che l'epoca ne potesse divenire così prossima; le nostre tradizioni monarchiche, la bontà dei nostri Principi, l'affetto rispettoso per essi, tutto faceva credere che noi non vedremmo cotesta innovazione, per la quale, nonchè trovarci maturi, nulla è ancora preparato, e che sarà *lungi dall'essere felice per noi*. Ma gli avvenimenti hanno corso con un passo così rapido, che l'immaginazione ne è spaventata.

Il lavoro delle sette, ciò che si è fatto altrove e per contraccolpo anche in Piemonte, e l'immensa eccitazione della stampa, ha precipitato il corso delle cose: *noi abbiamo percorso un mezzo secolo in pochi mesi*. La determinazione del Re di Napoli ha mutato immensamente la questione in Italia. Gli spiriti sono in ebollizione: questo esempio ha messo fiamme dappertutto e in ispecie a Genova; si spera, si prendono accordi, si predica,

(1) Nell'ultimo paragrafo di questo *Commento* diamo brevi cenni biografici dei ministri che sottoscrissero lo Statuto.

* Circa il nome del ministro per la guerra e marina, v'ha chi scrive Broglio, e v'ha chi scrive Broglia, come v'ha chi scrisse indifferentemente l'uno e l'altro. Così, per esempio, il BRUNIALTI (*Il Diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*. Torino 1896, vol. I, p. 495. Nota n. 5; id. p. 510). Broglia pare, però, il nome esatto.

e in questo stato di cose è facile prevedere (come quasi tutti prevedono) che *non si può evitare una crisi*. L'eventualità ne è divenuta più prossima e probabile, e la domanda per una *forma rappresentativa di Governo* può giungere in breve. Egli è con dolore che ne dà annunzio, in base a tutti i rapporti ricevuti; ma sarebbe impossibile tacerlo a Sua Maestà.

Chiede pertanto quale linea di condotta dovrà seguire il Ministero. Se Sua Maestà giudica inevitabile una *costituzione* siccome tutto porta a credere, bisognerebbe preparare le cose per darla *con la maggiore dignità possibile per la corona e col minor male possibile pel paese*. È necessario darla, non lasciarsela imporre; dettare le condizioni, e non riceverle; procurarsi il tempo di scegliere con calma i mezzi e l'opportunità, dopo aver promesso di adoperarli.

Ma se Sua Maestà non entra in siffatto ordine di idee, ch'essa degni considerare la crudele alternativa in cui si troverebbero gettati i suoi ministri, fra la volontà del Sovrano e la loro *convinzione intima* sui bisogni del momento politico. Rispettando la volontà del Re, se la loro coscienza non permettesse loro di seguirne le opinioni, essi vedrebbero col più vivo dolore la necessità di pregare il Re di *scegliersi altri consiglieri* i quali fossero meglio in grado di secondare le sue idee.

Freddo e impassibile in apparenza, il Sovrano richiese allora il consiglio di ciascuno degli altri ministri; e tutti, chi più chi meno calorosamente, convennero nella suprema necessità di entrare nella via del regime libero. Il guardasigilli Avet osservò che in tempi calmi nessuno avrebbe avuto motivo di suggerire sì profonda mutazione: ma dopo i recentissimi avvenimenti della penisola « la convocazione dei delegati della parte più sana del popolo potrebbe fortificare il Governo e ricondurre la calma »: e soggiunse che « le resistenze inopportune furono sempre fatali, come provava il fresco esempio dei Borboni di Francia, di Spagna e di Napoli ». Il Revel, dichiarandosi quasi vergognoso di dovere emettere una opinione in assoluto contrasto coi principii nei quali era stato allevato e affermandosi convinto che « il paese non era maturo pel regime rappresentativo la cui adozione arrecherebbe spiacevoli resultamenti » con le lagrime al ciglio osservava che l'immensa maggioranza era bensì indifferente e contraria alle innovazioni, ma la minoranza « che parla, scrive e si agita di più » reclamava un nuovo ordine politico: era pertanto preferibile il concedere subito, anzichè il cedere con ignominia dopo una lotta civile. Più franco il Des Ambrois, pur

convenendo nel deplorare che il paese non fosse meglio preparato a ricevere le adombrate innovazioni, notava che queste erano ormai inevitabili; e che non si poteva isolare lo Stato sabaudo dagli altri Stati che lo circondavano, nel qual caso la spinta esterna lo avrebbe fatalmente agitato fino a che non fosse stato fatto pago il grido dell'epoca. San Marzano a sua volta rilevò che i fatti recentissimi avevano reso indispensabile il gran mutamento, dal quale tuttavia non reputava potersi attendere « nulla di buono pel paese »; onde credea preferibile il cedere a tempo, anzichè mettersi al pericolo di giungere ugualmente al regime costituzionale ma attraverso dolorose repressioni e spargimento di sangue. Uguali sensi espresse il Broglia, non senza emettere la dichiarazione che « un regime costituzionale in Piemonte non sarebbe conveniente per veruna qualità di ragioni ». Per ultimo il liberale Alfieri, premessa una lunga difesa dei suoi devoti sentimenti monarchici, appoggiò con ampio e caloroso discorso le idee espresse dai preopinanti, sopra tutto svolgendo il concetto che di fronte all'immensa forza acquistata dalla stampa, diveniva assai conveniente cosa l'organizzare una *legale* espressione dell'opinione pubblica mediante le istituzioni rappresentative, le quali (egli notò) rafforzano e non indeboliscono i governi.

Constatata l'unanimità dell'avviso dei sette ministri così diversi per età, per educazione, per inclinazioni e per studi, Re Carlo Alberto pronunziò severe e gravi parole: « non avere egli altro desiderio che il bene dei popoli, non volere perciò frapporre alcun ostacolo al compimento di tutto ciò che potesse contribuire al pubblico bene ». Allora, quasi prendendo maggiore animo, il Borelli ribadì le opinioni già espresse circa la necessità suprema di scegliere il minore dei mali per evitare altri mali più grandi; e nè la resistenza armata nè « l'abdicazione del Re » sarebbero state soluzioni da preferirsi alla concessione degli ordini liberi. Avet accennò risolutamente alla costituzione allora vigente in Francia, come al più opportuno modello di temperato regime politico. Des Ambrois stimò di parare eloquentemente il pericolo; si addivenisse alla creazione di qualche semplice

assemblea consultiva com'erasi fatto alcuni mesi prima a Roma e in Toscana, mostrando la necessità di abbracciare il franco e pieno regime rappresentativo con due Camere, di cui l'una eletta dal popolo e l'altra di nomina regia come allora era appunto nella monarchia francese. San Marzano evocò invece le costituzioni germaniche, più riguarde del potere regio.

Poscia Alfieri e Des Ambrois supplicarono il Re di prendere l'iniziativa, dando ai popoli una immediata promessa, la quale riuscirebbe certo a calmare l'effervescenza pubblica e consentirebbe di studiare i particolari con maggior calma: e l'adunanza ebbe termine, sotto l'impressione del suggerimento dato al Re da Revel e San Marzano, di convocare a consulta « altre persone » per udire le impressioni e l'avviso di tutti i più eminenti servitori di Sua Maestà sopra un obietto di tanta importanza.

§ 8. — L'animo del Re pio e leale uscì scosso dall'unanimità del consiglio, e si rifugiò, come spesso solea, nella muta preghiera. Dopo una lunga notte insonne, la mattina del 4 febbraio egli ricorse per conforto al venerando arcivescovo di Vercelli, Alessandro d'Angennes; e questi con l'autorità della calda parola riuscì a rasserenarne la turbata coscienza, liberandola dagli ultimi scrupoli pel giuramento del 1824. Conscio allora e sicuro di sè, deciso finalmente a seguire la sua stella, Carlo Alberto fece convocare pel 7 febbraio uno straordinario Consiglio di conferenza.

A questo Consiglio memorabile, in cui si decisero le sorti costituzionali del Piemonte anzi dell'Italia, assisterono, oltre i sette ministri con portafogli, altri dieci personaggi espressamente prescelti e invitati. Furono essi il vice-presidente annuale e i presidenti delle tre sezioni del Consiglio di Stato, Sallier della Torre, Peyretti di Condove, Raggi e Provana di Collegno; l'ex ministro ed ex ambasciatore, allora consigliere di Stato straordinario annuale per la divisione di Cuneo, Beraudo di Pralormo; il primo e il secondo presidente del Magistrato di Cassazione, Coller e Gromo; il

sovrintendente degli archivi di Corte, Gallina; il procuratore generale presso la Camera dei Conti, Quarelli di Lesegno; l'avvocato generale presso il R. Senato o Corte di appello di Piemonte, Sclopis di Salerano. Nè il principe ereditario, che aveva allora già 28 anni e fu poi Vittorio Emanuele II, nè altro Real Principe, vi ebbero parte od invito.

Aprì l'adunanza il Re stesso, e nell'aridità della prosa burocratica dei verbali sembra quasi tremolare la malinconia profonda dell'animo suo, già pronto ad ogni magnanimo sacrificio. Passò egli in rassegna le molte riforme sancite dopo il suo avvenimento al trono, ricordò il florido stato delle finanze e dell'economia pubblica, riconobbe che le recenti vicissitudini aveano mutata quasi la faccia alle cose, richiamò l'attenzione dei convenuti sulle circostanze del grave momento politico, invitò da ultimo ciascuno dei presenti ad esprimere francamente il proprio avviso circa lo stato dell'opinione pubblica e i mezzi più adatti a ricondurre l'ordine e la calma nel popolo.

Risposero un dopo l'altro, secondo l'ordine di precedenza, i dieci personaggi invitati. Sallier, che nel 1821 aveva repressa la rivoluzione piemontese dopo la fuga del reggente Carlo Alberto, incolpò della popolare agitazione l'odio nazionale contro l'Austria e le innovazioni liberali che si erano testè dovute introdurre a somiglianza dei paesi prossimi, segnatamente il nuovo regime sulla stampa. Ciò che si desidera, aggiunge poco dopo, è il sistema rappresentativo; quel sistema che, nato in Inghilterra, era poi stato reso popolare dalla Francia, la cui costituzione avrebbe potuto essere presa a modello come quella che presentava « minori inconvenienti ». Raggi, parlando in modo che svelava la sua poca perizia così negli affari politici come nell'arte dell'oratoria, rincarò le accuse contro la stampa e le società segrete, e dichiarò francamente d'inclinare alla repressione dei moti inconsulti verso un regime più libero. Collegno, sin allora conosciuto quale campione del sistema assoluto, rimbeccò tosto la resistenza non essere più consigliabile, pur riconoscendo che solo una minoranza audace

era quella da cui partivano le pressioni pei politici mutamenti. Pralormo, già ministro piemontese a Vienna e perciò memore della solenne promessa imposta a Carlo Alberto nel 1824 dall'Austria, ostinatamente lamentò che il Governo non avesse tentato d'impedire a tempo l'estendersi delle malaugurate dottrine. Collet, deplorando a sua volta il torbido moto, consigliò qualche nuova concessione, solo per poter continuare a tenersi nel sistema in vigore. Peyretti, ripetendo le querele contro la stampa e le associazioni, di fronte alla marea dilagante si limitò a piangere sulla sorte delle minacciate prerogative monarchiche. Gromo parve piegare a nuove concessioni, fatalmente rese necessarie dalle circostanze; ma con prudente circospezione dichiarò lasciare integro ai ministri il compito di escogitarle. Quarelli fece eco, e consigliò nuove concessioni però in armonia con le vigenti istituzioni politiche.

Soli Gallina e Sclopis sorsero con maschia eloquenza in difesa del regime libero. Noi siamo certamente italiani, disse Gallina, e la stirpe che ci governa è non pure la più antica, ma la sola italiana fra quelle della penisola. Però le sue radici al di là delle Alpi e la nostra posizione geografica ci assoggettano ampiamente all'influenza dalla Francia, onde si è formato nell'animo dei piemontesi una ben chiara idea del regime libero, e una ben pronunziata simpatia verso i moti popolari che in quel paese a noi sì prossimo acclamano alle libertà politiche. Vivono ancora i resti della generazione del 1821 — osò aggiungere, rievocando nel Re la memoria della costituzione promulgata in altra epoca — e con essi la generazione promulgata verso altre forme politiche è abbastanza forte per far traboccare la bilancia, se pure numericamente sono più forti le masse che preferiscono l'immobilità perchè incapaci di formarsi una opinione propria in questa materia. Notò poi, che sull'opinione delle classi medie e non su quella delle folle ignare, occorreva orientarsi; e la classi medie davano segni non dubbi di desiderare un mutamento di rotta. Uno Stato — affermò nettamente — non può governarsi come una famiglia: e concluse consigliando una temperata costituzione, la quale

non riuscirebbe punto incompatibile con la venerata istituzione monarchica.

Sclopis per ultimo, parlando anche nella sua qualità di presidente della Commissione superiore di revisione sulla stampa, incominciò con lo scagionare la stampa dai fieri attacchi rivoltile. Essa, notò, è come una temperatura che ha bisogno di equilibrarsi: in presenza degli arditì scritti che vedevano la luce nei paesi contermini, sarebbe stato un errore il comprimerla nel Piemonte, perocchè si sarebbero autorizzati i dubbi sulla lealtà del Governo nell'applicare le già sancite riforme, e si sarebbero spinti i pubblicisti a far stampare clandestinamente od altrove, ed anche più vivaci, le loro critiche. Bene fu adunque l'averle consentito di equilibrarsi con la stampa degli altri Stati contigui, e di funzionare da indice non menzognero delle nuove tendenze pubbliche. Passò quindi a dimostrare la maggiore convenienza che si avrebbe nel fornire di organi *legali* l'espressione dei popolari sentimenti, e insistette nella necessità che le nuove concessioni costituissero « un sistema compiuto ».

A questo punto, udite le dichiarazioni dei dieci membri estranei, furono dal Re invitati a prendere la parola successivamente i ministri, e in ispecie il Borelli; ed essi confermarono unanimi, sebbene con maggiore o minore simpatia la necessità di modificare le basi stesse del regime politico, assumendo a modello la costituzione monarchica francese del 1830. Il Re allora interpellò di nuovo coloro che dapprima si erano mostrati dissenzienti, e udì che anch'essi cedevano, vinti ma non convinti, in presenza della riconosciuta impossibilità di resistere al fato. Come disse Pralormo, obbedivano al sentimento dell'ammalato che per sottrarsi a morte certa si sottopone con un breve filo di speranza ad una pericolosa operazione chirurgica. L'introduzione del regime costituzionale rappresentativo fu allora deciso; e poichè da tutto il dibattito era risultata la suprema necessità di non indugiare a darne l'annunzio ai popoli, sulla proposta di Borelli e di altri ministri appoggiata da Sclopis, venne stabilito di redigere seduta stante

un proclama reale da publicarsi senza indugio, per divulgare non soltanto la lieta novella in termini generici, ma determinare anche in modo concreto e specifico le basi fondamentali del nuovo regime.

La interminabile adunanza, apertasi alle 9 e 30 del mattino, continuò adunque: e il ministro dell'interno passò indi a poco alla lettura degli articoli della dichiarazione che i ministri proponevano all'uopo. Il testo di essa, scritto fin dal dì precedente da Dè Ambrois con Borelli e Galina, non sollevò alcuna osservazione; ma sugli articoli seguì una discussione lunga e minuta, della quale riferiremo le varie parti a proprio luogo nel seguito di questo commento. Alle cinque di sera il proclama si trovò approvato.

§ 9. — Eccolo ora nella sua integrità, questo storico Proclama, che fu publicato il mattino di martedì 8 febbrajo col n. 669 della « Raccolta degli Atti del Governo » e forma la prefazione magnifica della presente Costituzione della nostra patria:

CARLO ALBERTO, ECC.

I popoli, che per volere della Divina Provvidenza governiamo da diciassette anni con amore di padre, hanno sempre compreso il Nostro affetto, siccome Noi cercammo di comprendere i loro bisogni; e fu sempre intendimento Nostro che il Principe e la Nazione fossero coi più stretti vincoli uniti pel bene della patria.

Di questa unione ognor più salda avemmo prove ben consolanti nei sensi con cui i Sudditi Nostri accolsero le recenti riforme, che il desiderio della loro felicità Ci aveva consigliate per migliorare i diversi rami di amministrazione, ed iniziarli alla discussione dei pubblici affari.

Ora poi che i tempi sono disposti a cose maggiori, ed in mezzo alle mutazioni seguite in Italia, non dubitiamo di dar loro la prova la più solenne che per Noi si possa, della fede che conserviamo nella loro devozione e nel loro senno.

Preparate nella calma, si maturano nei Nostri Consigli le politiche istituzioni, che saranno il complemento delle riforme da noi fatte, e varranno a consolidarne il beneficio in modo consentaneo alle condizioni del paese.

Ma fin d'ora Ci è grato il dichiarare, siccome col parere dei Nostri Ministri e dei principali Consiglieri della Nostra Corona abbiamo risoluto

e determinato di adottare le seguenti basi di uno Statuto fondamentale per instabilire nei nostri Stati un compiuto sistema di governo rappresentativo.

Art. 1. — La religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola religione dello Stato.

Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.

Art. 2. — La persona del Re è sacra ed inviolabile.

I suoi ministri sono responsabili.

Art. 3. — Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato. Egli comanda tutte le forze di terra e di mare: dichiara la guerra; fa i trattati di pace, d'alleanza e di commercio; nomina a tutti gl'impieghi; e dà tutti gli ordini necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne o dispensarne l'osservanza.

Art. 4. — Il Re solo sanziona le leggi e le promulga.

Art. 5. — Ogni giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome. Egli può far grazia e commutare le pene.

Art. 6. — Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere.

Art. 7. — La prima sarà composta da Membri nominati a vita dal Re; la seconda sarà elettiva sulla base del censo da determinarsi.

Art. 8. — La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle Camere.

Però ogni legge d'imposizione di tributi sarà presentata prima alla Camera elettiva.

Art. 9. — Il Re convoca ogni anno le due Camere: ne proroga le Sessioni, e può disciogliere la elettiva; ma in questo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

Art. 10. — Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non sarà consentito dalle Camere e sanzionato dal Re.

Art. 11. — La stampa sarà libera, ma soggetta a leggi repressive.

Art. 12. — La libertà individuale sarà guarentita.

Art. 13. — I Giudici, meno quelli di Mandamento, saranno inamovibili dopo che avranno esercitate le loro funzioni per uno spazio di tempo da determinarsi.

Art. 14. — Ci riserbiamo di stabilire una Milizia comunale composta di persone che paghino un censo da fissare.

Essa verrà posta sotto gli ordini delle Autorità amministrative e la dipendenza del Ministero dell'Interno.

Il Re potrà sospenderla o discioglierla nei luoghi dove crederà opportuno.

Lo Statuto fondamentale, che d'ordine Nostro vien preparato in conformità di queste basi, sarà messo in vigore in seguito all'attivazione del nuovo ordinamento delle amministrazioni comunali.

Mentre così provvediamo alle più alte emergenze dell'ordine politico, non vogliamo più oltre differire di compiere un desiderio, che da lungo tempo nutriamo, con ridurre il prezzo del sale a trenta centesimi al chilogramma fino dal primo di luglio prossimo venturo, a beneficio principalmente delle classi più povere, persuasi di trovare nelle più agiate quel compenso di pubblica entrata, che i bisogni dello Stato richiedono.

Protegga Iddio l'èra novella che si apre pei Nostri popoli, ed intanto che essi possano far uso delle maggiori libertà acquistate, di cui sono e saranno degni, aspettiamo da loro la rigorosa osservanza delle leggi vigenti, e la imperturbata quiete tanto necessaria ad ultimare l'opera dell'ordinamento interno dello Stato.

Dato a Torino, addì otto febbrajo milleottocequantotto.

CARLO ALBERTO.

Delle concrete disposizioni contenute in questo Proclama, parleremo ai rispettivi articoli dello Statuto. Della sua ultima parte, concernente la riduzione sul prezzo del sale, avremo occasione di toccare sotto l'art. 82.

§ 10. — Fra l'entusiasmo popolare che non ebbe più limiti, i sette ministri col Re iniziarono senza indugio la definitiva preparazione dello Statuto, e all'uopo tennero altri cinque « Consigli di Conferenza » nei giorni 10, 17 e 24 febbrajo e 2 e 4 marzo di quell'anno memorabile.

Dimenticata col volgere dei nuovi tempi la già famosa costituzione di Cadice (42), il modello che naturalmente s'imponeva in quel periodo storico era la costituzione francese del 14 agosto 1830, attraverso alla quale filtrava depurata la Carta costituzionale francese del 4 giugno 1814 che aveva preso diretta ispirazione dalle gloriose istituzioni d'Inghilterra. Ad essa si era attenuto il Re delle Due Sicilie; e a maggior ragione il Piemonte, che tanti vincoli e rapporti avea con la vicina Francia, non avrebbe potuto in quell'ora abbeverarsi ad altre sorgenti, molto più che nella cultura dell'epoca assai scarse notizie dirette si possedevano delle istituzioni politiche dei popoli anglo-sassoni. A quella costituzione, pertanto, si attenne il Consiglio di Conferenza, pur volgendo qualche sguardo anche alla costituzione belga ch'era nata nel 1831; nè fu del tutto dimenticato che ogni popolo deve dare un'impronta propria alle sue leggi, e che il prescelto modello era già vecchio di diciotto anni, durante i quali le idee avevano progredito con moto rapidissimo.

Sin dall'adunanza del 10 febbrajo il Re, come leggesi nel

verbale « si degnò fare osservare, che dal momento ch'egli aveva accordato un regime costituzionale, conveniva d'entrare francamente in questa via... affinchè tutto fosse compiuto nel più breve tempo possibile » e la lealtà con cui Carlo Alberto pronunziava queste parole ispirò costantemente anche i suoi collaboratori e ministri. Coloro stessi che si erano piegati scettici o trepidanti al nuovo regime per l'impossibilità d'evitarlo, una volta accettato dal Re il loro consiglio unanime diedero opera sincera e ferma per tradurlo in atto nella migliore maniera possibile; e se scienza od esperienza fecero talvolta difetto, non mancò un solo istante la virtù della devozione al Principe che si era messo deciso e conscio pel nuovo cammino della felicità dei suoi popoli.

Con questo elevato spirito, il Consiglio di Conferenza attendeva al ponderoso compito suo, mentre fiocavano di giorno in giorno come acuto sprone incalzanti notizie. Con una enciclica del 10 febbraio il Pontefice benediceva all'Italia e preparavasi a dare una costituzione, che fu poi emanata il 14 marzo; l'11 febbraio prometteva una costituzione anche il Granduca di Toscana; e la promulgava il 15, ricalcando il medesimo modello francese; i patrioti lombardi raddoppiavano i loro apparecchi per la grande riscossa; commovevasi l'opinione pubblica a Parigi, e di giorno in giorno ingrossando culminava nella rivoluzione del 24 febbraio, per la quale era sbalzato dal trono Re Luigi Filippo e si proclamava la Repubblica, e si abbatteva quella stessa costituzione del 1830 che a Napoli, in Toscana, in Piemonte, era stata scelta a modello. Il Consiglio di Conferenza affrettò allora i suoi studi, nei quali Borelli, Alfieri e Des Ambrois avevano spiegato parte precipua; rapidamente li chiuse, associandosi per la redazione definitiva lo Sclopis, il Galina e Cristiani di Raverano; e il sabato 4 marzo 1848 promulgavasi dal Re Carlo Alberto lo Statuto fondamentale del Regno, destinato poscia a diventare costituzione e garanzia dell'unificato Regno d'Italia. Narra il Des Ambrois nelle sue Memorie: ⁽¹⁾

(1) DES AMBROIS, *Notes et souvenirs inédits*. Bologna, Zanichelli, 1901.

Fu un momento solenne. Tutti i ministri muti, commossi, guardavano il Re che apponeva la sua firma tutto raccolto, ma calmo e sereno come un uomo che adempie coscienziosamente un grande dovere. Quando egli ebbe deposta la penna, il vecchio ministro Borelli rappresentò a S. M. in nome di tutti i colleghi, che essendosi mutato il regime politico, egli era nell'ordine delle cose che la Corona si circondasse di un nuovo Ministero, e che in conseguenza tutti i ministri rassegnavano i portafogli. Il Re fu visibilmente contrariato da tale dichiarazione. Egli domandò spiegazioni e testimoniò il suo rammarico di doversi privare dei suoi antichi consiglieri. La seduta era stata lunga e faticosa. Il Re si levò. Allora il vecchio conte Borelli, con un movimento spontaneo, si avvicinò, pose a terra un ginocchio, e baciò la mano che aveva firmato lo Statuto. Ciascuno dei ministri baciò quella mano: era l'ultimo addio all'antico ordine di cose. Il Re, commosso, rialzava i suoi ministri e li abbracciava con effusione ».

Una circostanza, piccola in sè e per questo non avvertita finora, ma notevole per certi singolari sprazzi di luce che ne trarremo via via, vuol essere qui segnalata. Come le discussioni del Consiglio di Conferenza ebbero luogo in francese — la lingua abituale nella Corte di Sardegna — così pure lo Statuto fu redatto in francese e solo da ultimo tradotto in italiano, con frasi che in più luoghi risentono dell'esotica favella. E poichè lo Stato Sardo componevasi allora di provincie francesi e di provincie italiane, e gli atti del Governo erano ufficialmente pubblicati nel duplice idioma, così anche lo Statuto venne pubblicato nelle due lingue: cioè per le popolazioni italiane nella « Raccolta degli atti del Governo di S. M. il Re di Sardegna » (che vedeva la luce in Torino) ed ivi ebbe il numero d'ordine 674; e per le popolazioni di Nizza e Savoia nel « Recueil des actes du Gouvernement de S. M. le Roi de Sardaigne » (che vedeva la luce a Chambéry) ed ivi ebbe il numero d'ordine 456.

L'unificazione italiana.

§ 11. — Appena dopo la rivoluzione di Parigi, il 13 marzo scoppiava la rivoluzione anche a Vienna, la cittadella stessa dell'assolutismo, e se ne aveva il fiero contraccolpo nei già commossi dominii austriaci in Italia. In un medesimo giorno, il 22 marzo, Venezia si proclamava a repubblica, Milano

chiudeva trionfante le sue eroiche cinque giornate, liberandosi dall'austriaco dominio.

Ben tosto l'intero Lombardo-Veneto seguiva il magnanimo esempio, e di là dal Po insorgevano anche Parma e Piacenza, Modena e Reggio, cacciando gli abborriti loro Principi e instaurando Governi provvisorii.

In mezzo a tanto incendio, nulla più trattiene il Re Carlo Alberto dal mettersi alla testa della crociata nazionale. La sera del 23 marzo, alle prime notizie della riscossa di Milano, egli trascina i suoi ministri costituzionali a deliberare la guerra all'Austria; a tarda notte ne dà in persona l'annuncio alla popolazione in delirio, con lo sventolare dal verone del regio palazzo una sciarpa tricolore, simbolo sin allora rivoluzionario, da quell'istante simbolo ufficiale della patria libera ed una! Il grande annunzio corre subito per tutta la penisola; l'esercito piemontese col Re alla sua testa entra in Lombardia; sotto la pressione dell'opinione pubblica fatta conscia di sè e dei suoi scopi, battaglioni toscani, romani, napoletani, sono spediti dai rispettivi governi costituzionali a sostenerlo nella santa guerra d'indipendenza; accorrono volontari dalle Romagne insorte: altri volontari lombardi sotto la guida di un giovane nizzardo, Giuseppe Garibaldi, operano di conserva; si vince a Goito, a Valeggio e a Monzambano dall'8 al 10 aprile, si ricacciano e s'incalzano gli austriaci al di là dal Mincio e dall'Adige, nuovi allori si raccolgono a Pastrengo il 30 aprile e a Santa Lucia il 6 maggio, il 30 si vince di nuovo a Goito e si occupa Peschiera, una delle formidabili piazze del quadrilatero.

Libere dai governi assoluti e padrone di sè, le popolazioni di Lombardia, quelle delle provincie venete, quelle de' ducati centrali, ricorrono a solenni plebisciti per manifestare il loro sovrano volere, mentre innanzi alla forza delle cose cedono le correnti repubblicane e federalistiche e si rafforzano quelle unitarie e monarchiche. Nel 10 maggio si proclama il risultamento della votazione popolare di Piacenza; in brevi giorni seguono quelli di Parma, di Modena, di Reggio e Guastalla, delle quattro provincie venete di Rovigo, Vicenza, Treviso e Padova, fino alli 8 giugno

in cui è proclamato quello della regione lombarda — tutti a immensa maggioranza favorevoli alla immediata unione col Piemonte. Anche nella città e provincia di Venezia, vinte le velleità repubblicane dal bisogno dell'aiuto piemontese contro l'Austria minacciante vendetta, è votata l'unione addì 4 luglio, benchè non per plebiscito del popolo, ma per voto dei rappresentanti di esso.

Di tali plebisciti è costituzionalmente notevole solo quello delle provincie lombarde, perchè l'unico non più rinnovato dipoi (§ 14). Il popolo fu quivi invitato a scegliere fra le due deliberazioni seguenti, che tradiscono gli ultimi aneliti del gran duello tra le due frazioni del partito patriottico:

PER L'UNIONE IMMEDIATA. — Noi sottoscritti, obbedendo alla suprema necessità che l'Italia intiera sia liberata dallo straniero e all'intento principale di continuare la guerra dell'indipendenza colla maggiore efficacia possibile, come lombardi in nome e per l'interesse di queste Provincie e come italiani per l'interesse di tutta la Nazione, votiamo fin d'ora l'immediata fusione delle Provincie lombarde cogli Stati sardi — semprechè, sulle basi del suffragio universale, sia convocata negli anzidetti Paesi e in tutti gli altri aderenti a tale fusione una comune *Assemblea costituente*, la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una nuova Monarchia costituzionale colla dinastia di Savoia.

PER LA DILAZIONE DEL VOTO. — Noi sottoscritti, non riconoscendo l'urgenza di prendere subito una determinazione, intendiamo che sia rimessa a causa vinta la discussione dei nostri destini politici.

Per l'unione immediata si ebbero 561,002 suffragi, mentre l'altra alternativa non ne raccolse che 681.

In conseguenza il Parlamento Subalpino, ch'erasi inaugurato a Torino li 8 maggio, approvava con apposite leggi codeste annessioni al Regno di Sardegna: ossia l'annessione del già ducato di Piacenza, con la legge 27 maggio, n. 728; quella dei già ducati di Parma e Guastalla, con la legge 16 giugno, n. 733; quella di Modena e Reggio con la legge 21 giugno, n. 736; quella della Lombardia e delle provincie venete di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo con legge 11 luglio, n. 747, di cui avremo occasione di riparlare nel § 75; quelle della città e provincia di Venezia, con la legge

27 luglio, n. 750. A Parma e a Piacenza si fecero anche le elezioni dei deputati, e questi infatti parteciparono in Torino ai lavori parlamentari durante la prima legislatura e in parte anche durante la seconda.

Dolorosamente, la vittoria abbandonò di un tratto le nazionali bandiere. Addì 25 luglio l'esercito piemontese era vinto a Custoza, con piena perdita dei vantaggi sin'allora acquistati; e poichè il contingente napoletano si era ritirato in seguito alla reazione borbonica del 15 maggio, e schiere pontificie avevano dovuto capitolare a Vicenza, e i giovani battaglioni toscani erano stati quasi intieramente distrutti nei combattimenti di Curtatone e Montanara, e Venezia invocava aiuti invece di offrirne, fu necessità iniziare la ritirata innanzi alle rafforzate falangi dell'esercito avversario. Un nuovo combattimento presso Milano il 4 agosto riesciva ancora sfavorevole all'esercito piemontese: onde il 9 agosto segnavasi a Milano l'armistizio Salasco (dal nome del generale, capo di stato maggiore dell'esercito piemontese, che lo firmò): e in seguito ad esso gli austriaci rientravano nelle posizioni primitive, occupando altresì Modena, Parma e Piacenza, e Carlo Alberto, sentendo in forse il suo prestigio, tristemente si riduceva in patria non senza accogliere ancora una volta il disperato pensiero dell'abdicazione.

§ 12. — Tristemente per gl'italiani precipitò quell'anno 1848, che aveva veduto sfavillare tante speranze. A Napoli, la prima convocazione del Parlamento era stata seguita dalla sommossa e dal bombardamento del 15 maggio, e del regime libero non esisteva più che il ricordo. In Sicilia, le insurrezioni in nome della rinnovata idea separatista erano state soffocate col bombardamento di Messina. Nello Stato pontificio, Pio IX ritraevasi di un tratto dalla via ch'egli stesso avea aperta ai sovrani della penisola, e dopo l'assassinio del suo primo ministro Pellegrino Rossi nel 15 novembre, s'involava dalla sua capitale rifugiandosi in Gaeta sotto la protezione del Re delle due Sicilie. Leopoldo di Toscana fuggiva a sua volta per raggiungere in

Gaeta il Pontefice. Nei ducati centrali si ristabilivano i caduti governi. Nel Lombardo-Veneto gli austriaci ritornavano padroni, e Venezia si dibatteva eroicamente fra le strette dell'assedio.

Ma in Piemonte il Parlamento e la stampa tenevano desta la nobile fiamma e sospingevano a ritentare la gran prova; nè Carlo Alberto era il meno desideroso di sguainare nuovamente la spada. Il 12 marzo 1849 egli denunciava l'armistizio Salasco; il 20 si riprendevano le ostilità con l'Austria, breve e dolorosa campagna alle armi italiane! Questa volta furono gli austriaci, che passarono il Ticino stringendo dappresso e con forze preponderanti l'esercito piemontese: vinti tuttavia a Vigevano e alla Sforzesca ma vincitori a Mortara il 21, nella sanguinosa giornata del 23 compivano a Novara la disfatta dell'eroico Piemonte.

Dopo aver cercato indarno la morte sul campo di battaglia, Carlo Alberto, sull'affermazione del Generale-Maggiore (§ 103) circa l'impossibilità di continuare la lotta, inviò domanda d'armistizio al maresciallo austriaco Radetzky, e ne ebbe offerta di condizioni gravissime. Stimò allora che la sua persona soltanto costituisse l'ostacolo ad ottenere patti più accettabili; e stanco, sfiduciato, disilluso, nella sera medesima della fatal giornata — in quella medesima città ove per singolare coincidenza il 23 marzo 1821 avea depresso la reggenza — alla presenza degli alti ufficiali e del ministro Cadorna, abdicava in favore del figlio primogenito Vittorio Emanuele II ⁽¹⁾. La guerra d'indipendenza, decisa il 23 marzo 1848, finiva al compiersi d'un anno, con una sconfitta che parve irreparabile e col volontario esilio del principe magnanimo che l'aveva tenacemente condotta.

§ 13. — Il fato parve aggravarsi allora sulla causa italiana. Calpestando giuramenti e promesse, il Re delle Due Sicilie riprese lo scettro dell'assolutismo ed infuriò con

(1) CADORNA. *Lettere sui fatti di Novara del marzo 1849*. Terza edizione. Roma, Tip. Eredi Botta, 1889.

nuove reazioni contro i patrioti. In Toscana il partito retrogrado, sopravanzando quello democratico, nel 12 aprile 1849 s'era impadronito del Governo a nome del Granduca, lo aveva richiamato, e questi era accorso facendosi precedere da milizie dell'Austria. Roma, proclamatasi a repubblica con Giuseppe Mazzini il 9 febbraio 1849, indi stretta d'assedio dai battaglioni che la repubblica francese spediva a restaurare il governo pontificio, capitolava il 2 luglio dopo un'epica resistenza in cui si immortalava Giuseppe Garibaldi. Venezia, bloccata dagli austriaci, dopo sforzi eroici era costretta nel 24 agosto ad aprir loro le porte. Il regime assoluto risorgeva ancora dalle sue ceneri, più pesante e più amaro dopo il breve esperimento del regime libero.

Ma rimaneva per la fortuna d'Italia il Piemonte costituzionale, fido baluardo alla causa della libertà e dell'indipendenza. Frammezzo a Principi spergiuri, unica nella penisola serbava fede al suo giuramento la dinastia sabauda. Carlo Alberto avea preferito l'esilio al tradimento: Vittorio Emanuele II avea raccolto con rara lealtà l'eredità paterna, salvandola dalle austriache minacce e blandizie; chè suo primo atto di regno era stato quello di recarsi in persona presso il vincitore di Novara, ottendoné la rinunzia ai patti di pace esiziali alle libertà statutarie. Per le virtù di questi due illustri regnanti, il principio monarchico s'innestava sempre più robusto sul concetto unitario; per le virtù del Piemonte che rimaneva con la sua stampa libera e la sua libera tribuna parlamentare qual vigile scolta in tanto sfacelo, le speranze d'Italia ebbero il centro intorno a cui riordinarsi e temprarsi a nuovi ardimenti. Da ogni parte della penisola il fiore dei patrioti accorreva all'ombra della bandiera tricolore in Torino, e nella fraterna ospitalità in cui gareggiavano Governo e privati, lo spirito nazionale attingeva lena a mantener vivido il sacro fuoco dell'unità e della libertà della patria.

Il decennio che seguì la rotta di Novara trascorse in una preparazione paziente e sapiente pel trionfo dell'idea nazionale nel duplice aspetto dell'unità e della libertà. Au-

spice Vittorio Emanuele dapprima con Massimo d'Azeglio indi con Cavour suoi primi ministri, il Parlamento e il popolo subalpino venivano accrescendosi di giorno in giorno la fiducia delle altre regioni italice e la simpatia delle altre più liberali nazioni estere. La guerra di Crimea nel gennaio 1855 offrì al Governo piemontese l'occasione sospirata di uscire dall'isolamento alleandosi con la Francia e l'Inghilterra, e poscia di porre netta la quistione italiana innanzi alle potenze europee radunate in Congresso a Parigi nel 1856. Un'alleanza più intima, stretta fra il Piemonte e Napoleone III imperatore dei francesi nell'estate del 1858 dopo il famoso convegno di Plombières, e i consecutivi armamenti del Piemonte, ponendo in allarme l'Austria, precipitarono gli avvenimenti nella penisola.

§ 14. — Infatti la Russia propose di radunare un congresso diplomatico per la definitiva sistemazione della questione italiana per cui si reputava da molti opportuno l'ordinamento confederativo, e l'Austria accettò; ma pretendendo che non dovessero avervi rappresentanza i Principi della penisola (per escluderne il Piemonte) e che prima d'iniziare tal congresso il Piemonte addivenisse al disarmo delle truppe che veniva aumentando sui confini orientali, nel 23 aprile 1859 inviò al Gabinetto di Torino un *ultimatum* in codesto senso. L'intimazione fu naturalmente accolta dal Piemonte come una sospirata dichiarazione di guerra, e la guerra infatti scoppiò. Vittorio Emanuele, alla testa del suo esercito, entrava sollecitamente in Lombardia; Napoleone III, in virtù del recente trattato d'alleanza, accorreva ad appoggiarlo con forti truppe; Giuseppe Garibaldi coi battaglioni dei « Cacciatori delle Alpi » gli recava il prezioso sussidio dell'elemento nazionale volontario. Si vinceva a Montebello il 20 maggio, a Palestro il 30, a Magenta il 4 giugno; l'8 giugno i due Sovrani alleati entravano trionfalmente in Milano; il 24 dello stesso mese una gemina vittoria sorrideva ancora alle armi liberatrici dai colli cruenti di San Martino e Solferino.

Intanto i prodromi della guerra, e poscia il suo felice

svolgimento, avevano accesa la rivoluzione nel centro della penisola. Nel 27 aprile era caduta per sempre la dinastia degli austro-lorenesi in Toscana — il 9 giugno la duchessa di Parma abbandonava definitivamente i suoi Stati — l'11 fuggiva il duca di Modena — il 12 si sollevava Bologna — brevi giorni dopo, il moto dilagava irrefrenabile per le Marche e per l'Umbria — e dappertutto si istituivano governi provvisori, e s'acclamava l'unità d'Italia con l'unione al libero Piemonte.

Ma improvvisamente, minacciato di guerra sul Reno, Napoleone III interrompe la marcia trionfale delle armi alleate verso Venezia, entrando in segrete trattative con l'Austria. L'11 luglio vien firmata la Convenzione di Villafranca, in forza della quale erano sospese le ostilità e si concordavano i preliminari della pace sulle basi seguenti: l'Austria avrebbe rinunciata la Lombardia (meno la provincia di Mantova) all'Imperatore dei Francesi perchè la cedesse al Re di Sardegna — il Duca di Modena e il Granduca di Toscana sarebbero rientrati nei loro Stati — si sarebbe istituita una confederazione dei Principi italiani, compresa l'Austria per le sue provincie di Mantova e del Veneto, sotto la presidenza onoraria del pontefice. Vittorio Emanuele, impossibilitato a proseguire da solo la lotta, subisce fremendo il volere dell'imperiale congiunto. E la pace fu poscia conclusa a Zurigo con tre trattati del 10 novembre, l'uno tra la Francia e l'Austria, l'altro fra l'Austria e il Piemonte, il terzo fra il Piemonte, la Francia e l'Austria.

Intervenne, a compimento, la legge 6 giugno 1860, n. 4106, con cui il Parlamento subalpino, a ratifica del decreto-legge 1° dicembre 1859, n. 3811, autorizzava il Governo piemontese a dare piena ed intera esecuzione ai trattati di Zurigo; e così l'unione della Lombardia ebbe luogo, sulla base della volontà già precedentemente manifestata dal popolo lombardo-veneto nel plebiscito delli 8 giugno 1848 (§ 11). Quanto alle altre stipulazioni manipolate fra i due imperatori per ricondurre la penisola alle condizioni di venti anni indietro, l'anima italiana si incaricava di mostrarne ben presto l'inanità.

§ 15. — Nel 4 aprile 1860 la campana della Gancia dava a Palermo il segnale della rivoluzione, e questa rapidamente propagavasi per le terre dell'isola. Al lieto annunzio Giuseppe Garibaldi suscita a sè d'intorno la leggendaria schiera dei Mille; nella notte dal 4 al 5 maggio s'imbarca con essi allo storico scoglio di Quarto presso Genova, e al grido « Italia e Vittorio Emanuele » inalberando il vessillo tricolore sbarca a Marsala l' 11 maggio. La vittoria di Calatafimi (15 maggio) gli apre le porte di Palermo; la vittoria di Milazzo (20 luglio) lo conduce a Messina fra il più schietto entusiasmo del popolo; nella notte dal 19 al 20 agosto passa lo stretto ed inizia la sua marcia trionfale sul continente. Intanto nel 16 agosto, prima fra tutte le provincie meridionali, insorge la Basilicata e si costituisce un governo provvisorio, acclamando l'unione italiana sotto la monarchia costituzionale sabauda; e mentre le altre provincie contermini imitano l'esempio, Garibaldi con le camicie rosse attraversa la Calabria e il Cilento, e nel 7 settembre, epico trionfatore, entra in Napoli donde appena il dì innanzi era fuggito il Re delle Due Sicilie, Francesco II.

Dall'altra parte, premendo a Cavour di controbilanciare le mene del partito repubblicano che già accerchiava Garibaldi, l'esercito regolare piemontese nel dì 11 settembre entrava nelle Marche, indi nell'Umbria, e con la vittoria di Castelfidardo riportata il 18 dello stesso mese sulle truppe pontificie, in pochissimi giorni aveva assicurata la liberazione di quelle provincie discendendo poscia verso Napoli. Nelle giornate sanguinose del 1° e 2 ottobre sul Volturno, l'esercito borbonico era definitivamente annientato da Garibaldi. Il 2 novembre fu presa Capua; il 13 febbraio capitolò Gaeta; il 12 marzo Messina; ultima la fortezza di Civitella del Tronto si arrese il 20 marzo 1861. Le popolazioni di tutta l'Italia centrale e meridionale si trovano finalmente libere.

Seguirono allora i plebisciti, promossi con unità d'intenti dai diversi governi provvisorii.

a) Nei giorni 11 e 12 marzo 1860 votarono le popolazioni della Toscana e dell' Emilia, non essendosi ritenuto sufficiente per quest'ultima, com'era stato per la Lombardia, il plebiscito del 1848 (§ 11).

La formola del plebiscito in *Toscana* fu la seguente :

Unione alla monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele;

ovvero :

Regno separato;

E si ebbero, per l'unione, voti 366,571; pel regno separato, 14,925.

La formola nell'*Emilia* fu invece questa :

Annessione alla monarchia costituzionale del Re Vittorio Emanuele II;

ovvero :

Regno separato;

E si ebbero, per l'annessione, voti 426,006; pel regno separato, 756.

L' Italia essendo ancora nel periodo di formazione e legalmente non esistendo ancora che un regno piemontese-lombarardo, quei primi plebisciti si ottennero alla forma ambigua dell'unione o annessione « alla monarchia del Re Vittorio Emanuele ».

b) il 21 ottobre votarono le *Province Napoletane* e la *Sicilia* acclamando esplicitamente l'unità nazionale. Ecco la formola proposta alle prime :

Il popolo vuole l'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele Re costituzionale e suoi legittimi discendenti ?

E per la Sicilia :

Il popolo siciliano vuole l'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele Re costituzionale e suoi legittimi discendenti ?

I voti nel Napoletano furono: favorevoli 1,302,064; contrari 10,312. Nella Sicilia: favorevoli 432,053; contrari 667.

c) Finalmente il 4 e 5 novembre ebbero luogo i plebisciti delle Marche e dell'Umbria. La formola fu:

Volete far parte della Monarchia costituzionale del Re Vittorio Emanuele II?

E i voti: nelle Marche, favorevoli 133,807 e contrari 1212; nell'Umbria, favorevoli 97,040 e contrari 380.

Così tutte quelle nobili provincie entravano a far parte integrante dello Stato Italiano: — il che fu dichiarato dal Re Vittorio Emanuele, quanto all'Emilia, con decreto-legge del 18 marzo 1860, n. 4004, convalidato dalla legge 15 aprile, n. 4059; quanto alla Toscana, con decreto-legge 22 marzo, n. 4014, convalidato da altra legge pure del 15 aprile, n. 4060; quanto alle provincie Napoletane, alla Sicilia, alle Marche ed all'Umbria, con quattro decreti del 9 dicembre, nn. 4498-4501, in esecuzione della legge di autorizzazione del 3 dicembre 1860, n. 4497.

In compenso delle annessioni ora dette, il Piemonte però era costretto a cedere alla Francia il circondario di Nizza e le provincie della Savoia: rinunziando il Re Vittorio Emanuele, per l'interesse della italica unità, alla culla della sua storica Casa. La cessione, pattuita col trattato di Torino del 24 marzo 1860 ed accettata poscia dalle popolazioni savojarde e nizzarde nei plebisciti del 15 e 22 aprile consecutivo, fu resa definitiva dal Parlamento subalpino con la legge 11 giugno dello stesso anno, n. 4108, che ratificava il trattato ora detto.

Nella VII Legislatura, apertasi in Torino il 2 aprile 1860, il Parlamento subalpino accoglieva i deputati eletti in Lombardia, nell'Emilia e nella Toscana; e nell'VIII legislatura apertasi il 18 febbraio 1861, accoglieva anche quelli delle Marche, dell'Umbria, del Napoletano e della Sicilia. L'unione era fatta, benchè non ancora compiuta; e la legge 17 marzo 1861, n. 4671, conferiva al Re Galantuomo e ai suoi legittimi successori il titolo di « Re d'Italia ».

§ 16. — Pochi anni dopo si congiunsero all'Italia anche le provincie del Veneto e quella di Mantova.

A metà del giugno 1866 scoppiava infatti la guerra fra l'Austria e la Prussia: occasione dal nostro Governo lungamente attesa, e preparata da un'alleanza fra l'Italia e la Prussia. In conseguenza, anche il nostro Governo dichiarava guerra all'Austria nel 19 giugno, e l'esercito nazionale entrava subito nel Veneto. Ma la giornata di Custoza il 24 giugno fu fatale per le nostre truppe di terra; quella di Lissa il 20 luglio fu fatale alla nostra marina. Vinceva però la Prussia a Sadowa il 3 luglio, e ciò valse in definitiva ad assicurare anche a noi il compimento delle aspirazioni nazionali. L'Austria, come avea fatto nel 1859 per la Lombardia, col trattato di Praga del 24 agosto cedè il Veneto e la provincia di Mantova a Napoleone III Imperatore dei Francesi, il quale, fattosi mediatore della contesa, dichiarava a sua volta di cederli all'Italia « colla riserva del consenso delle popolazioni, debitamente consultate ».

Il trattato di Vienna, sottoscritto nel dì 3 ottobre fra l'Austria e l'Italia ribadì questa cessione, che fu poi approvata dal decreto-legge 14 ottobre 1866, n. 3253, ratificato a sua volta dalla legge 25 aprile 1867, n. 3665.

Si bandì pertanto un apposito plebiscito, il quale ebbe luogo nei giorni 21 e 22 ottobre 1866 sulla formola seguente:

Dichiariamo la nostra unione al Regno d'Italia sotto il Governo Monarchico costituzionale del Re Vittorio Emanuele II e suoi successori.

I sì furono 647,246; i no 69, e l'annessione venne dichiarata col decreto-legge 4 novembre 1866, n. 3300, ratificato poi dalla legge 18 luglio 1862, n. 3841. Il Parlamento nazionale si aprì ai deputati di Mantova e del Veneto con la seconda sessione della IX Legislatura, il 15 dicembre 1866. Capitale sospirata e indispensabile non solamente per la sua più adatta posizione geografica rispetto al nuovo.

§ 17. — Mancava ancora il Lazio, mancava Roma, capitale sospirata e indispensabile non solamente per la sua più adatta posizione geografica rispetto al nuovo Regno,

nè solamente perchè l'unica città italiana che non avesse tradizioni esclusivamente municipali e l'unica innanzi a cui ciascun'altra avrebbe potuto rinunciare ad ogni pretesa di preferenza, ma in principal modo per la forza morale che il suo nome fatidico avrebbe arrecato alla ricostituita nazionalità italiana. Già nella seduta 27 marzo 1861, dopo una splendida discussione in cui Cavour pronunziò il suo più eloquente discorso, la Camera dei Deputati aveva votato un ordine del giorno che proclamava Roma capitale d'Italia; e nel 14 giugno 1862 e nel 25 aprile 1865 aveva poi riconfermato il solenne suo voto.

Ma il problema dell'unione di Roma era formidabile per la quistione del papato, che lo complicava in modo non mai visto per lo innanzi nella storia. Il Pontefice, capo venerato di milioni di credenti sparsi per tutto l'orbe cattolico, era anche da secoli il sovrano assoluto di uno Stato indipendente, e dichiarava reputare indispensabile pel mantenimento e l'esplicazione del suo potere spirituale il sostrato del suo temporale dominio. Spogliarlo di quest'ultimo, significava affrontare il quesito estremamente arduo di far coesistere nella stessa città il supremo gerarca della chiesa universale e il capo supremo d'uno Stato libero, senza che l'indipendenza del potere civile o quella del potere ecclesiastico mutuamente s'intralciassero; significava mettersi al duplice pericolo gravissimo di complicazioni internazionali e d'interni dissidi, quando il giovine Stato non possedeva ancora la forza di resistere e vincere.

Due correnti perciò s'erano delineate fin dai primi giorni della unificazione: l'elemento popolare, dando libero corso ai suoi nobili sentimenti, sdegnava soffermarsi alle difficoltà e anelava al conquisto immediato di Roma; il Governo, conscio del proprio dovere che a Roma lo sospingeva ma conscio non meno delle proprie responsabilità, raffrenava l'impeto aspettando che i fati maturassero. Posando a Napoli dopo la sua marcia trionfale attraverso la Sicilia la Calabria e il Cilento, Garibaldi nel 1860 aveva dichiarato di non volere deporre le armi che

dopo aver liberato anche Roma; e a gran pena Cavour riuscì a impedirgli il generoso ma intempestivo disegno. Nel 1862, passando dalle idee ai fatti, Garibaldi stesso dispose armamenti in Sicilia e traversò di nuovo lo stretto procurando ripetere con l'obiettivo di Roma i miracoli suoi del 1860, e il Governo trovavasi nella dolorosa necessità d'impedirgli con le armi l'avanzata nella fatale giornata di Aspromonte (29 agosto). Poi nel 15 settembre 1864 era conclusa con Napoleone III la famosa convenzione, per cui la Francia s'impegnava a ritirare finalmente da Roma le sue truppe ivi stanziata a sostegno del Pontefice, ma l'Italia si obbligava a sua volta a rispettare e far rispettare l'integrità dello Stato Pontificio; e per dare un pegno di non avere immediata mira su Roma, obbligavasi ancora a trasferire la capitale da Torino a Firenze provvisoriamente ⁽¹⁾. Infine nel 1867, mentre in Roma stessa i patrioti congiuravano, Garibaldi scendeva ancora ad agitare le masse, arrestato a Sinalunga il 24 settembre e ricondotto a Caprera, ne sfuggiva con somma audacia. Si raccoglievano volontari al confine pontificio; il 23 ottobre Enrico e Giovanni Cairoli con 70 compagni cadevano quasi tutti a Villa Glori sotto il piombo delle truppe pontificie. Napoleone allora spediva nuovamente sue truppe in difesa del vecchio Pontefice; Garibaldi a sua volta passava il confine con le sue leggendarie camicie rosse, e si scontrava coi francesi e i papalini a Mentana il 3 novembre, rimanendo battuto dal numero in una sconfitta illustre come una vittoria. Rouher, ministro di Napoleone, dichiarava subito dopo nella Camera francese, perchè tutti l'udissero, che l'Italia non si sarebbe *giammai* impadronita di Roma; al che il Ministro Lanza replicava nella Camera italiana, onde se ne persuadessero tutti al di là del confine, che Roma tosto o tardi, per la necessità delle cose e per la ragione dei tempi, sarebbe stata la capitale definitiva ed intangibile del regno d'Italia.

(1) Il trasferimento infatti era stato ordinato con la legge 11 dicembre di quello stesso anno 1864, n. 2032.

La guerra tra la Francia e la Prussia scoppiata nel luglio 1870 e la conseguente caduta del secondo impero francese nel 4 settembre, porsero finalmente l'occasione e il modo di appagare l'ardente voto della nazione italiana. Assicuratosi infatti il nostro Governo dell'assenso delle altre potenze, nell'11 settembre le nostre truppe oltrepassavano il confine pontificio, nel dì 20 entravano nella città eterna, e il 2 ottobre la popolazione di Roma e del Lazio, convocata a solenne plebiscito, votava la seguente formola con 133,681 suffragi contro 1507:

Vogliamo la nostra unione al Regno d'Italia sotto il Governo monarchico costituzionale del Re Vittorio Emanuele II e suoi successori.

L'annessione era poi sanzionata dal decreto-legge 9 ottobre, n. 5903, ratificato dalla legge 31 dicembre stesso anno, n. 6165. Il Parlamento, ch'era stato riaperto ancora a Firenze il 5 dicembre per iniziare l'XI Legislatura, accolse in quel dì per la prima volta anche i deputati della provincia Romana; ed a Roma trasferivasi definitivamente la capitale del Regno in forza della legge 3 febbraio 1871, n. 33. La prima seduta del Parlamento nazionale in Roma ebbe poi luogo il 27 novembre 1871, iniziandosi la seconda sessione della stessa XI Legislatura. La legge delle guarentigie del 13 maggio 1871 avea intanto risolto egregiamente il problema dei rapporti fra l'Italia libera e la Santa Sede (§ 39-41).

Così la stupenda opera era compiuta, e per concorde opera e virtù di Re, di patrioti illustri, di Parlamento e di popolo, la gran patria italiana si unificava, libera di sè, arbitra dei propri destini. A noi il conservarla, serbandone intatto il prezioso retaggio santificato dal sangue e dal dolore di martiri innumerevoli, mantenendo fede alla libertà, e a quello Statuto che le libertà nostre afferma e compendia.

§ 18. — Per tramandare la memoria del grande avvenimento che nel 1848 aveva mutata la monarchia piemontese da assoluta a costituzionale, dietro invito in data

1° marzo 1850 della Camera subalpina, fu proposto ed approvato un progetto, che divenne poi la legge 5 maggio 1851, n. 1187, con cui s'istituiva la *Festa dello Statuto*. Eccone i due articoli:

Art. 1. — La *seconda domenica* del mese di *maggio* di ogni anno è dichiarata Festa dello Statuto.

Art. 2. — Tutti i Municipii dello Stato celebreranno la predetta *Festa Nazionale*, presi gli opportuni concerti con le *autorità ecclesiastiche* per la *funzione religiosa*.

Vi interverranno le autorità civili e militari, la Guardia Nazionale, i corpi tutti dell'armata di terra e di mare, il corpo insegnante e gli studenti.

I Comuni stanzieranno le spese occorrenti a tale Festa, nel loro bilancio.

Quella domenica, già festiva per sè stessa giusta la consuetudine universale dei paesi cattolici, era stata prescelta come il giorno più prossimo alli 8 maggio, data in cui nel 1848 erasi inaugurata la prima legislatura del Parlamento, e lo Statuto, a' termini del suo articolo 82, aveva perciò acquistato il suo pieno effetto giuridico.

Più tardi, proclamatosi il Regno d'Italia, intervenne in proposito una nuova legge, ancora vigente, e fu quella del 5 maggio 1861, n. 7; la quale, mentre alla solenne commemorazione dello Statuto accoppiava l'altra della unificazione nazionale, per ragioni principalmente meteorologiche mutava il giorno della Festa, prescrivendo quanto segue:

Art. 1. — La *prima domenica* del mese di *giugno* di ogni anno è deliberata *Festa Nazionale* per celebrare l'*Unità d'Italia* e lo *Statuto del Regno*.

Art. 2. — Tutti i Municipii del Regno festeggiano questo giorno, presi gli opportuni accordi colle *Autorità governative*.

Art. 3. — I Municipii stanzieranno nel loro bilancio le spese occorrenti alla celebrazione della festa.

Art. 4. — Tutte le altre feste poste per disposizione di legge o dal Governo a carico dei Municipii, cessano di essere obbligatorie.

PREAMBOLO

CARLO ALBERTO

PER LA GRAZIA DI DIO

RE DI SARDEGNA, DI CIPRO E DI GERUSALEMME,

DUCA DI SAVOIA, DI GENOVA, DI MONFERRATO, D'AOSTA, DEL CHIABLESE, DEL GENEVESE E DI PIACENZA; PRINCIPE DI PIEMONTE E DI ONEGLIA; MARCHESE D'ITALIA, DI SALUZZO, D'IVREA, DI SUSÀ, DI CEVA, DEL MARO, DI ORISTANO, DI CESANA E DI SAVONA; CONTE DI MORIANA, DI GINEVRA, DI NIZZA, DI TENDA, DI ROMONTE, DI ASTI, DI ALESSANDRIA, DI GOCEANO, DI NOVARA, DI TORTONA, DI VIGEVANO E DI BOBBIO; BARONE DI VAUD E DEL FAUCIGNY; SIGNORE DI VERCELLI, DI PINEROLO, DI TARANTASIA, DELLA LOMELLINA E DELLA VALLE DI SESIA, ECC. ECC. ECC.

Con lealtà di Re e con affetto di padre Noi veniamo oggi a compiere quanto avevamo annunziato ai nostri amatissimi sudditi col nostro Proclama dell'8 dell'ultimo scorso febbraio, con cui abbiamo voluto dimostrare, in mezzo agli eventi straordinari che circondavano il paese, come la nostra confidenza in loro crescesse colla gravità delle circostanze, e come, prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del nostro cuore, fosse ferma nostra intenzione di conformare le loro sorti alla ragione dai tempi, agli interessi ed alla dignità della nazione.

Considerando Noi le larghe e forti istituzioni rappresentative contenute nel presente Statuto fondamentale come un mezzo il più sicuro di raddoppiare quei vincoli d'indissolubile affetto che stringono all'Italia nostra Corona un popolo che tante prove ci ha dato di fede, d'obbedienza e d'amore, abbiamo determinato di sancirlo e promulgarlo, nella fiducia che Iddio benedirà le nostre pure intenzioni, e che la Nazione, libera, forte e felice, si mostrerà sempre

più degna dell'antica fama, e saprà meritarsi un glorioso avvenire.

Perciò, di nostra certa scienza, Regia autorità, avuto il parere del nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della monarchia, quanto segue.

SOMMARIO:

Osservazioni sul Preambolo.

§ 19. Motivi del Preambolo. — § 20. La formola « Re per grazia di Dio ». — § 21. I titoli del Re. — § 22. Formole finali.

Costituzione, Carta, Statuto.

§ 23. Costituzione. — § 24. Carta costituzionale. — § 25. Statuto. — § 26. Se lo Statuto sia un patto. — § 27. In qual senso è legge perpetua ed irrevocabile.

Osservazioni sul preambolo.

§ 19. — A breve distanza di giorni dal Proclama delli 8 febbraio 1848 (§ 9), il Re Carlo Alberto adempiva la sua magnanima promessa, emanando l'atto solenne in forza del quale il governo dello Stato Sardo si trasformava da monarchico assoluto a monarchico costituzionale rappresentativo. Così richiedevano ormai la ragione dei nuovi tempi e l'interesse medesimo della dinastia; e in mezzo agli eventi straordinarii che incombevano sulla intera penisola, Carlo Alberto vi addivenne con coscienza onesta e leale, con non mentita sollecitudine di re e di padre, con mirabile intuito dell'avvenire del Piemonte e dell'Italia. Non indarno egli considerò la grande concessione come « il mezzo più sicuro » di rafforzare l'istituzione monarchica, sollevandola all'altezza di prima magistratura d'un popolo libero: non indarno accennò all'« itala » sua corona e al glorioso avvenire della « nazione » fatta signora di sè nell'interno e verso l'estero. Fidandosi del popolo che in lui fidava, egli concesse meditatamente, francamente, con l'animo deliberato a tener ferma ad ogni costo la sua re-

gale parola: nè di questa si pentì dappoi per volgere d'infaufti giorni, magnifica eccezione fra i Principi suoi contemporanei, magnifico esempio ai Principi suoi successori.

Un atto così importante come la promulgazione dello Statuto ben richiedeva alcune parole di preambolo, a somiglianza di quanto era stato già fatto più volte nelle precedenti costituzioni. Tanto più poi era opportuno per lo Statuto piemontese, emanante dal segreto dei Consigli regii, e perciò non preceduto da relazioni e discussioni pubbliche. Del resto, la forma del Proclama in monarchia assoluta era per natural forza delle cose assai più adoperata che non oggi, e massimamente in quei giorni mossi e commossi la voce del Re avea più frequente e vivace impulso a rivolgersi direttamente al cuore dei popoli (§ 143). A più di mezzo secolo di distanza quelle vibrato parole non si possono leggere senza commozione, ripensando alla gioia ch'esse dovettero suscitare in tutti gli animi generosi, e alla confidente serenità con cui l' illustre principe si spogliava per sempre dell'ereditario suo potere assoluto. Ma lasciando al lettore di gustare l'intima bellezza delle regie dichiarazioni, ci limiteremo per nostra parte ad alcune modestissime osservazioni formali.

§ 20. — Innanzi tutto, noi vediamo il Principe Sardo intitolarsi « Re per grazia di Dio ».

Questa qualifica, la quale dicesi adoperata per la prima volta da Carlo Magno, ha assunto varii significati nel corso dei secoli. Spuntò come attestazione di modestia in tempi di misticismo; e allo stesso modo che il Pontefice si diceva umilmente *servus servorum Dei*, anche gli altri personaggi rivestiti di pubblica autorità spirituale o temporale s'intitolavano re, principi o vescovi *Dei gratia, opitulante divina gratia, Deo volente, permissu Dei*, quasi a protestare che non il loro scarso merito ma il solo favore divino li avea collocati al di sopra del popolo. Più tardi si trasformò in superba attestazione del diritto proprio, che ogni sovrano « legittimo » reputava portare dalla nascita alla sua corona; e fu assunta a significare che il Principe

doveva unicamente a Dio il suo scettro e perciò unicamente da lui poteva essere chiamato a rispondere delle sue azioni sovrane, riducendo così il popolo a gregge, ignaro del proprio interesse e confidato dal volere divino a un monarca impeccabile come Dio medesimo.

Appunto in quest'ultimo senso la formola adoperavasi anche in Piemonte nel periodo della monarchia assoluta, specie dopochè la Restaurazione del 1814-15 aveva potentemente affermato in tutta Europa il principio del diritto divino e del legittimismo (§ 1). E come in testa ad ogni atto di Governo intitolato col nome regio, la vediamo figurare in testa allo Statuto stesso; ma indubbiamente la trasformazione del regime politico da assoluto a costituzionale doveva trasformare anche il significato dell'antica formola, e difatti noi vedremo ch'essa disparve nel 1854 per ricomparire con ben altro intento nel 1861 alla costituzione del Regno d'Italia (§ 136).

§ 21. — Nella stessa intitolazione del Preambolo, come del resto in quella di tutti gli atti regi dello Stato Sardo, è notevole il largo elenco di titoli che segue al nome del Principe.

Il richiamo analitico di essi aveva evidentemente un significato sostanziale e giuridico durante il periodo feudale, allorquando il Re, più che il capo dello Stato, era il primo fra i baroni del regno, e perciò sfoggiava tanta maggiore potenza quanto più larga e svariata era la lista dei suoi feudi. Ma tramontato il periodo feudale e affermatosi il concetto che lo Stato è una unità di diritto pubblico e non più un coacervo di territori posseduti dallo stesso padrone, la specificata menzione di titoli molteplici non poteva certo avere altro ufficio se non quello di perpetuare un'usanza aulica ed onorifica: tanto più che titoli come quello di « Re di Cipro e di Gerusalemme » di « marchese d'Italia » ecc., avevano intieramente perduto, e da lunga pezza, il loro primitivo fondamento storico.

Nondimeno, per la forza della tradizione che è propria all'istituto monarchico, quel formulario che la sola con-

suetudine ormai raccomandava per l'intitolazione degli atti regi, durò anche dopo la promulgazione dello Statuto per tutto il tempo in cui ebbe vita il Regno di Sardegna; e vedremo al § 136 in quale occasione e in qual modo fu sostituita da altro più semplice e più corrispondente alla ragione dei tempi nostri.

§ 22. — La formula « di nostra certa scienza e regia autorità » che si legge nell'ultimo capoverso del Preambolo, è quella abituale della monarchia assoluta, quando il Re esplica la sovranità sua come meglio reputa e giudica, attingendo le proprie determinazioni nel suo proprio personale potere.

Ma per ciò appunto, era formola destinata a sparire; dappoichè, mutandosi il Re assoluto in Re costituzionale, non più alla sua « certa scienza e regia autorità » ma alle deliberazioni delle Camere legislative o secondo i casi alla proposta dei suoi ministri responsabili dovea quindi innanzi richiamarsi nell'esplicazione dell'altissimo ufficio. Quella formola perciò venne a cessare il giorno 4 marzo, non riscontrandosi più che in testa allo Statuto e in testa alle Regie Patenti dello stesso giorno, le quali in seguito all'emanazione dello Statuto mutavano in Corti di Appello gli antichi Senati (§ 81). E noi vedremo nel § 137 come poi venne mutata invece per l'intitolazione dei decreti, e nel § 167 in qual modo venne mutata invece per l'intitolazione delle leggi.

Analogamente la formola « abbiamo ordinato ed ordiniamo » subì anch'essa opportune variazioni, solo rimanendo ancor oggi nella intitolazione di certi atti particolarissimi (§ 114).

Infine, il « Consiglio » di cui Re Carlo Alberto dichiara d'aver chiesto il parere per l'emanazione dello Statuto, è il Consiglio di Conferenza (§ 6) ossia la collettività dei Ministri. Esso in Piemonte usavasi convocare d'ordinario tutti i giovedì, e in tal giorno caddero infatti il 3, il 10, il 17 e il 24 febbraio e il 2 marzo, ossia cinque delle sette adunanze da cui uscì lo Statuto.

Costituzione, Carta, Statuto.

§ 23. — Più largamente occorre fermarci sulle ultime parole del Preambolo, dove si qualifica la legge fondamentale Albertina col nome di « Statuto ».

Statuto è sinonimo di Costituzione: e questa parola, derivante dal latino *constituere* che significa decretare, stabilire, sancire, prescrivere, nel moderno linguaggio politico ha tre sensi, alquanto diversi fra loro.

Sostanzialmente, Costituzione è il complesso delle *regole*, scritte o non scritte — leggi, usi, precedenti, consuetudini — che danno la fisionomia e il modo di essere politico di uno Stato, ossia determinano in qual modo la sovranità si esercita per mezzo degli organi varii che nel loro complesso costituiscono il governo, e quali sfere di dritti sono garantiti dalla sovranità ai cittadini singoli di fronte al governo medesimo. In breve, Costituzione sostanzialmente è il complesso delle regole che determinano l'ordinamento del governo e le libertà dei cittadini.

Formalmente, invece, Costituzione è l'atto o documento *scritto*, che contiene le regole fondamentali dell'ordinamento politico. Qui si astraie dagli usi, dalle consuetudini, dai precedenti storici o giuridici, dalle regole non scritte, e si astraie pure dalle regole scritte d'indole derivativa, secondaria e complementare, per assumere in considerazione quell'unico documento scritto, il quale contiene in sè le norme essenziali e primigenie sull'organamento del governo e sui rapporti di esso coi dritti garantiti ai singoli.

Uno Stato libero può avere una costituzione nel primo senso, ma non averne una anche nel secondo; esempio oramai unico l'Inghilterra, la cui costituzione consiste in un piccolo complesso di leggi scritte non sincrone e in un vastissimo complesso di leggi, usanze e pratiche sviluppatesi lentamente attraverso sette secoli di storia.

Anche formalmente, ma in un senso subiettivo, più tecnico e specifico, si dicono Costituzioni soltanto quelle supreme leggi scritte, le quali emanano dal popolo: sia che

esso le abbia approvate direttamente con appositi plebisciti, sia che le abbia approvate per mezzo di assemblee rappresentative, le quali possono essere o gli ordinari Parlamenti ovvero Costituenti o Convenzioni a ciò elette. In quest'ultimo senso erano vere e proprie costituzioni al momento della formazione dello Statuto nostro, soltanto quella degli Stati Uniti d'America del 1787, quella francese del 1830 e quella belga del 1831.

§ 24. — Al contrario, le supreme leggi scritte che sono concesse dai Principi allorchè vogliono appagare l'impulso dell'opinione pubblica o antivenire insurrezioni e deposizioni, si chiamano tecnicamente Carte, o Carte Costituzionali. I francesi le qualificano con l'aggettivo *octroyées*, dall'antica parola italiana « ottriare » che nel senso di « concedere » si trova usata da vari scrittori del buon secolo della nostra lingua.

Anche questa parola Carta deriva dal latino, e trovasi già adoperata dal Codice Teodosiano; ma è soprattutto nel medio evo che viene usata assai comunemente, a significare atto solenne, contratto, convenzione, concessione regia. In Inghilterra sono celebri le Carte concesse dai vari sovrani nel lungo periodo di elaborazione delle libertà politiche, e fra tutte va famosa la *Magna Charta* del 15 giugno 1215; mentre oggi ancora ivi si chiamano Carte gli atti di concessione di franchigie a corporazioni municipali o di altri enti giuridici, e in Francia erano dette *villes chartrées* le città che godevano d'un proprio ordinamento per graziosa concessione del monarca. Nel nostro stesso linguaggio moderno di diritto pubblico troviamo consacrata ufficialmente la parola « carta » per designare lo statuto organico emanato nel 1869 per l'ordine supremo della Santissima Annunziata.

Il migliore esempio di « Carta Costituzionale » è dato dalla costituzione francese del 4 giugno 1814, che restò in vigore fino alla rivoluzione di luglio, in seguito alla quale venne sostituita dalla costituzione del 14 agosto 1830 che servì poi di modello nel 1848 ai diversi costituenti d'Italia (§ 6, 7, 8, 10).

§ 25. La legge fondamentale emanata dal Re Carlo Alberto il 4 marzo 1848 nacque dunque come una *Carta*, perchè otriata dal Principe. Ma i plebisciti dal 1848-1870 avendo concordemente dichiarato nella diversità delle formole di voler costituire l'unità d'Italia sotto la monarchia « costituzionale » sabauda, conferirono, ad un tempo, alla istituzione regia un identico stato civile con le libertà politiche, ed alla *Carta* otriata del Re Sardo il carattere di una vera e propria *Costituzione* suggellata dal popolo. Ciò tuttavia vuol essere inteso nel senso politico, ma non anche in quello giuridico; ossia nel senso che l'adesione popolare, la quale negli antichi Stati Sardi al 1848 fu tacita, nel resto d'Italia fu esplicita; non però nel senso che l'approvazione popolare abbia rivestito lo Statuto nei suoi singoli articoli d'una forza formale diversa da quella che dapprima possedeva (§ 75).

Senonchè il suo nome ufficiale non è nè quello di Costituzione nè quello di Carta, ma è « Statuto » come rilevasi non solo dalle ultime parole del Preambolo, ma anche dalle espressioni adoperate negli articoli 22, 23, 82 e 83 di essa, e come era già stato preannunziato nel Proclama dell'8 febbraio 1848 (§ 9).

Anche la parola « Statuto » viene dal latino, e significa ciò che è stabilito, costituito, sancito, avendo la stessa radice etimologica di *constitutio*. Nell'antica Inghilterra, Statuto fu quel che oggi dicesi atto del Parlamento, cioè legge in senso formale (§ 67), donde la distinzione anglo-sassone fra *statute law* e *common law*, che sono rispettivamente il diritto non scritto. Nel medio evo, poi, e specialmente in Italia, si dissero Statuti i documenti solenni che contenevano le norme fondamentali del diritto e in particolare del diritto pubblico dei liberi Comuni. Pertanto l'uso della parola « Statuto » allo scopo di designare la suprema legge politica dello Stato, fu un richiamo storico alla parola già cara al popolo italiano come affermazione di libertà nell'uso frequentissimo dell'antica nostra lingua.

Più di trenta sono le costituzioni emanate nei varii paesi della penisola dalla rivoluzione francese ai dì nostri, in-

cominciando da quella della Repubblica Cispadana del 27 marzo 1791 e terminando a quella delle Due Sicilie del 1° luglio 1860. Di esse, portano il nome di « Statuto » circa la metà, cioè non solamente la Carta Piemontese del 1848 la quale unica sopravvive fra tutte, ma anche i nove decreti organici del Regno Italico in data 19 e 29 marzo, 5 e 6 giugno 1805, 16 febbraio 1806, 21 marzo e 21 settembre 1808 e 15 marzo 1810 — la costituzione napoletana del 20 giugno 1808 — e quella toscana, romana e siciliana, rispettivamente del 5 febbraio, 14 marzo e 10 luglio 1848.

§ 26. — È diffusa abitudine di ripetere che lo Statuto sia un *patto* fra Re e popolo, in quanto, mercè lo Statuto, l'uno volontariamente spogliavasi d'una parte del proprio potere conferendolo all'altro, e questo accettava obbligandosi a rispettare i limiti della divisione intervenuta nell'esercizio della suprema autorità pubblica. Nè solamente cotesto concetto si suole affermare nel caso delle carte costituzionali o triate dai Principi (quasi a richiamare il primitivo significato della parola *carta*, cioè convenzione o contratto), ma anche nel caso delle vere e proprie costituzioni di origine democratica, scorgendosi in queste ultime un patto fra partiti e partiti, fra maggioranze e minoranze, fra il Re che accetta e il popolo che lo elegge. Ed anche quelli che respingono tale idea relativamente agli Stati unitarii, l'ammettono per gli Stati Federali, ove riconoscono nella costituzione un vero e proprio patto fra membri e membri della federazione.

Senonchè l'espressione *patto* potrà accettarsi come un modo di dire, ma è affatto priva di fondamento giuridico. Una costituzione non è nè può essere mai un patto, una stipulazione fra più contraenti uguali; essa è invece e sempre un comando giuridico, una *legge*, anzi la legge suprema, la legge delle leggi, l'atto primigenio del sovrano che nella piena autodeterminazione della propria competenza ordina in qual modo e da chi le leggi si fanno, e dentro quali limiti, e in qual modo il Governo opera, e sotto quali controlli, e con quali confini rispetto ai diritti subiettivi gua-

rentiti ai singoli individui. Quando un popolo accorre alle urne e col suo diretto suffragio approva una costituzione preparatagli da un'assemblea per mandato espresso o tacito, esso non patteggia con alcuno ma fa atto di sovrano, che nella pienezza della sua potestà determina l'organamento, le funzioni, i limiti delle varie magistrature pubbliche. Quando un Parlamento approva una costituzione senza rimetterla al voto diretto del popolo, esso non fa un patto ma una legge fondamentale, che il popolo tacitamente accoglie ed approva. Quando un Principe accetta una costituzione fatta dal Parlamento e perciò monta al trono (come in Inghilterra nel 1689 e meglio ancora in Francia nel 1830), esso non contratta col popolo, ma dichiara di assumere l'alta magistratura pubblica sotto l'imperio della costituzione sovraneamente emanata dal popolo. Quando infine è un Principe che largisce una costituzione, nemmeno esso patteggia: ma interpretando il volere del popolo, promulga la legge suprema alla quale egli stesso come ogni altro organo pubblico da quel dì innanzi rimane sottoposto. Il sentimento che spinge un popolo un'assemblea un Principe a stabilire una costituzione, può ben essere la risultante d'un tacito accordo, d'una intesa, d'una transazione fra opposti partiti o interessi; ma l'atto formale e giuridico che chiamasi Costituzione o Carta o Statuto, non si può mai confondere con la preparazione sua, e giuridicamente non ha nulla in sè di contrattuale.

Nè ciò è vero soltanto nello Stato unitario, ma anche nello Stato Federale. Sì nell'un caso come nell'altro, lo Stato è uno, la sovranità è una; la costituzione quindi è istessamente la legge delle leggi, il comando supremo del sovrano, che determina in questo o in quel modo l'ordinamento le competenze i rapporti e i limiti dei vari poteri pubblici. Tutta la differenza sta solo nella distribuzione delle competenze fra i detti poteri; inquantochè nello Stato unitario la costituzione organizza la funzione legislativa l'esecutiva e la giudiziaria in certi organi che estendono la loro attività ugualmente sull'intero territorio nazionale; mentre nella Federazione essa ripartisce quelle tre funzioni fra due distinte

serie di organi, di cui gli uni risiedono al centro, gli altri nelle varie parti più o meno autonome del territorio nazionale. Pertanto nemmeno le costituzioni federali sono un patto; e se fra più Stati possono intervenire patti allo scopo di costituire quindi innanzi un solo Stato con governo federale, questi patti anteriori alla formazione dello Stato nuovo non sono mai da confondere con *la costituzione* che il nuovo Stato sovraneamente emana per organizzare il suo governo a foggia federale piuttosto che a foggia unitaria.

Il patto non si comprende che fra persone giuridicamente distinte ed uguali, che tali permangono anche dopo l'accordo; quindi i contratti fra i privati, e i trattati internazionali fra gli Stati indipendenti. Ma lo Stato sovrano che ordina il proprio governo, sia unitario o sia federale, comanda sovraneamente, non patteggia o transige o tratta. Un solo genere di costituzioni è veramente un patto, ed è quello delle Confederazioni; perocchè in esse, a differenza degli Stati Federali e di quelli unitari, non esiste un solo Stato ed una sola sovranità, ma tante sovranità quanti sono gli Stati che liberamente convengono di costituire un organo comune di governo per la trattazione degli interessi comuni⁽¹⁾.

§ 27. — Resta ora a dire qualche cosa della qualifica di legge « perpetua ed irrevocabile » che vediamo data allo Statuto nelle ultime parole del Preambolo.

A gran torto si è voluto da taluni scorgere in quelle parole il divieto giuridico di recare eventuali emendamenti nella suprema legge del Regno. Nulla è eterno nel mondo, e men che altre cose le costituzioni politiche, di cui già qualche migliaio annovera la storia negli ultimi centocinquanta anni. Se è buon consiglio politico di toccarle (come scrisse il Sismondi) con la lima e non con l'accetta, il vietarne le modificazioni equivarrebbe, in diritto a porre una *obligatio impossibilium*, nulla per sè stessa, ma in fatto a sbar-

(1) RACIOPPI. *Forme di Stato e forme di Governo*. Roma, Società Editrice Dante Alighieri, 1898. Capitolo VII.

rare imprudentemente le vie legali autorizzando e scusando l'appello alle illegalità e alle rivoluzioni. Eccedevo senza dubbio Jefferson, quando pretendeva determinare a 19 anni la durata massima da consentire a ciascuna costituzione, in guisa che ogni nuova generazione avesse l'opportunità di rifarsi l'ordinamento politico a seconda dei propri desideri ed interessi; ma eccederebbe del pari chi pretendesse astringere in perpetuo alla volontà delle generazioni trapassate la libertà politica delle nuove generazioni. Un popolo non può rinunciare alla facoltà di mutare, correggere, integrare secondo i tempi le proprie istituzioni politiche, sieno pure le più fondamentali; e se i mezzi legali gli fossero per imprudenza preclusi, non perciò esso abdicerebbe a soddisfare in qualunque altra via le proprie necessità. Indarno Zeleuco prescrisse che il promotore di leggi nuove dovesse comparire nell'agora con una corda al collo, per poter essere immediatamente impiccato ove il popolo non consentisse nelle innovazioni proposte; indarno Filippo Delleville chiese alla Convenzione francese di comminare la pena di morte contro i promotori di emendamenti costituzionali; indarno si videro pretensiosi Licurghi accumulare le difficoltà meccaniche contro le mutazioni legali degli Statuti, sfoggiando l'orgogliosa persuasione di aver fatto opera perfetta nei secoli. Gli ordinamenti politici sono mezzi, non fini a loro stessi; felici i popoli che sanno svolgerli con prudente e meditata lentezza, ma guai al legislatore che s'illudesse di renderli in eterno intangibili!

Il vero significato della frase « perpetua ed irrevocabile » è semplicemente questo: che il Re Carlo Alberto, nel promulgare il promesso Statuto, dichiarava assumere *per sè e pei successori suoi* l'obbligazione solenne e spontanea di non tornare mai addietro. Noi dunque scorgiamo in quelle parole un morale impegno preso dalla Dinastia per il naturale desiderio di corroborare innanzi alla coscienza pubblica la lealtà della grande concessione, tanto più che il Re Carlo Alberto sapeva di non dover dare pubblico e solenne giuramento di fedeltà allo Statuto (§ 255); ed a tale impegno che prendeva il monarca, venne poi a corri-

spondere l'altro che più tardi prese il popolo coi plebisciti. Nulla però possiamo rinvenirvi, che accenni ad impedire gli emendamenti che le circostanze rendessero necessari: chè, se per inammissibile ipotesi il costituente piemontese avesse voluto prescrivere l'intangibilità formale dello Statuto, senza dubbio le parole di cui trattasi non avrebbero trovato luogo nel Preambolo, ma più chiaramente in qualche articolo specifico ed apposito dello Statuto medesimo. Del resto, già non pochi mutamenti lo Statuto ebbe fino ai nostri giorni, e noi li rileveremo ai corrispondenti articoli; mentre nel § 75 avremo occasione di trattare del modo concreto d'introdurvi modificazioni.

Art. 1.

La religione cattolica apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.

SOMMARIO.

Rapporti fra Stato e Chiesa in generale.

§ 28. Religioni, culti, chiese. — § 29. Rapporti con lo Stato. Confusione. — § 30. Distinzione. — § 31. Separazione. — § 32. La libertà religiosa (*n*).

Stato e Chiesa in Piemonte.

§ 33. Rapporti fra le due autorità prima del 1848. — § 34. Determinazione dei rapporti fra Stato e Chiesa nello Statuto. — § 35. Riconoscimento dell'uguaglianza giuridica ai dissidenti. — § 36. Successiva legislazione in ordine ai culti.

Stato e Chiese nel Regno d'Italia.

§ 37. Il Codice civile. — § 38. Soppressione delle corporazioni religiose. — § 39. Scioglimento della questione Romana (*n*). — § 40. La legge delle guarentigie: Titolo I. — § 41. Titolo II. — § 42. Legge sul giuramento e nuovo Codice penale (*n*). — § 43. Che cosa rimane dell'articolo 1 dello Statuto (*n*).

Rapporti fra Stato e Chiesa in generale ⁽¹⁾.

§ 28. — Il mistero della origine e della fine delle cose sensibili s'impone fatalmente alla coscienza dell'uomo, posto com'egli è di continuo a fronte di fatti e fenomeni che lo impressionano e che sentesi impotente a spiegare.

Dalla constatazione che vi è un mistero, e dal bisogno assiduo e prepotente di squarciarne il velo, nasce il senti-

(1) Come già fu avvertito, non abbiamo creduto sempre opportuno di ricorrere, ad ogni articolo o ad ogni titolo di uno stesso articolo, a richiami bibliografici. Un saggio bibliografico lo daremo alla fine del commento secondo l'ordine logico tenuto nel testo.

mento religioso, cioè l'interpretazione soprannaturale dei fenomeni inesplicabili. Maggiore è il numero dei fatti di cui l'uomo non si sa render conto, più prossima è la fonte dell'umana ignoranza, e più ampio e oppressivo è il sentimento religioso; ed ogni atto della vita ne è signoreggiato, ogni pensiero ne è paralizzato, sì che l'uomo riducesi a un trepido strumento delle presunte volontà degli Iddii, che benigni o corrucciati presiedono ai più piccoli come ai più grandi avvenimenti. Ma come quel numero si restringe, si vien restringendo anche il campo del sentimento religioso, e la religione si raffina, si « disantropomorfizza », si purifica, si eleva, finchè giunge a fronte di un solo ed unico punto, il quale rimarrà sempre impenetrabile alla mente limitata e relativa dell'uomo.

Così la religione incomincia coll'essere indefinita, incoerente, omnicomprensiva, terribile e puerile per superstizioni innumerevoli nell'anima del selvaggio; indi attenua, pur senza perderli del tutto, questi suoi primigenii caratteri; e lentamente diviene sempre più alta e più degna, a misura che la scienza accumula le sue conquiste e la civiltà le diffonde per le masse, e il sentimento morale si fortifica indipendentemente dalle sanzioni mistiche della fede.

Oggi il filosofo può indagare quel pauroso al di là senza tremarne: l'uomo-medio, quale lo ha foggato l'eredità e l'ambiente, può talvolta inseguire i suoi scopi nella vita così frettolosamente da non avere il tempo di cercarsi una religione, e (per ripetere l'espressione erroneamente attribuita a Laplace accennando a Dio) può forse non sentire nemmeno « il bisogno di questa ipotesi ». Ma nell'angolo più recondito del cuore umano la fede rimane sempre annidata col sorriso ineffabile d'una amica discreta e pietosa, pronta ad aprirci le braccia nelle amarezze ed a sorreggerci nelle ore buie delle interne tempeste; ma per le masse che lavorano e soffrono il sentimento religioso è e rimarrà sempre una necessità, una soddisfazione, un conforto: poichè, indirizzandosi alle fibre più sensibili e più recondite della nostra anima, è anch'esso una forma

particolare di quella speranza che non abbandona mai o abbandona ultima il cuore dell'uomo. Se pel corso dei secoli e pei vari climi s'incontrano comunità senza scuole o senza monumenti, senza ospedali o senza corti di giustizia, nessuna però se ne incontra senza templi: e quel sentimento religioso, che nelle epoche trapassate operò sempre come uno dei più grandi fattori della storia, continua e continuerà a formare anche in appresso uno degli aspetti più perspicui e meno trascurabili della vita sociale. Nelle età primitive fu desso, che piegò i feroce animi al giogo d'una regola, d'una disciplina, d'una subordinazione, d'un vincolo, che temperando la brutalità della forza, foggì la morale, il diritto, le arti belle, la fibra legale e sociale. Religione e Legge hanno identica etimologia e suonano ugualmente « legame »: le prime leggi furono carmi e canoni religiosi; i primi sacerdoti furono anche i primi reggitori dei popoli, i primi capi civili, i primi giudici. Ed anche ai progrediti di nostri, se si è consumato il necessario divorzio fra la vita religiosa e quella civile politica e scientifica, non perciò la fede ha perduto affatto o può perdere la sua sociale influenza, onde rimane pur sempre un fenomeno che lo Stato non deve ignorare nè disconoscere.

Senonchè il mistero che meraviglia e circonda gli esseri umani è bensì unico, ma è varia secondo il tempo e i luoghi l'esplicazione che le coscienze ne accolgono. Sono perciò varie le religioni o *confessioni*; sono quindi anche varii i *culti*, o sistemi d'atti propiziatorii e riti esteriori in cui si traduce il sentimento intimo della fede, e sono altresì varie le organizzazioni concrete che rappresentano, conservano, diffondono e tramandano le diverse confessioni e i diversi culti, cioè le *chiese* o associazioni di fedeli. Lo Stato, che ha per ufficio di determinare e proteggere con garanzie giuridiche tutte quante le attività dei singoli, non può a meno di considerare anche l'attività che si esplica nelle credenze e pratiche religiose; esso quindi entra in rapporti, da una parte, coi culti e con le chiese che li rappresentano, dall'altra coi singoli individui che in un

modo o nell'altro esplicando il proprio intimo impulso, a questa o a quella confessione si ascrivono o da tutte egualmente rifuggono.

§ 29. — Di vario genere sono i rapporti che nella successione dei secoli si determinano fra lo Stato e la fede.

In una prima epoca o situazione storica, attività religiosa e vita civile sono un tutto omogeneo; ed unico è l'organismo che dell'una e dell'altra afferma promiscuamente le regole e ne mantiene l'osservanza. La conservazione della fede ereditata dai padri non è che uno dei fini che lo Stato assegna a se stesso; e come esso sente d'essere chiamato a stabilire il diritto per regolare i rapporti esterni degli uomini, così pure si sente istituito a interpretare la verità religiosa, regolando anche i rapporti misteriosi ed intimi fra la coscienza individuale e il suo Dio. In tale regime di confusione organica, le leggi civili godono sanzioni religiose e i dogmi hanno a loro servizio la potestà civile dello Stato; i reati sono offese al Dio indigete e le deviazioni dai riti tradizionali sono offese all'ordine pubblico; chi non è fedele, non è cittadino; chi non è cittadino, è nemico; e sul nemico piomba lo Stato inesorabile, con la duplice forza delle sanzioni soprannaturali e penali.

In queste condizioni, da una Società uniforme ed omogenea si determina un corrispondente ordinamento politico. Lo Stato è anche la Chiesa, e intende i suoi naturali uffici come regolatore unico sì della morale che del diritto. Il governo civile ha carattere sacerdotale o teocratico, ed è banditore, a un tempo, e delle leggi positive e della verità ultraterrena; è intollerante a un tempo, e delle violazioni all'ordine religioso e di quelle all'ordine giuridico. Nemmeno si concepisce che l'individuo abbia balia di pregare o non pregare, a suo modo; egli *deve* credere, *deve* pregare come tutti gli altri: nonchè l'idea della libertà, quella stessa della tolleranza manca affatto in materia di fede.

§ 30. — In altra epoca, in altra situazione storica, il corso fatale della civiltà, i crescenti rapporti con gli altri

popoli, il lievito dell'irrequieta indagine scientifica, il bisogno che spinge ogni anima travagliata a cercar pace nel culto da cui sente di poter trarre gaudii più pieni, minano la prisca unità della fede ed alla omogeneità del culto avito sostituiscono la crescente eterogeneità di più culti e più chiese. Sfidando persecuzioni e repressioni tanto più spietate e rigide in quanto s'ispirano alla persuasione di servire il Dio vero, altre confessioni religiose si vengono affermando in contrasto alla religione del maggior numero, al culto dominante, alla chiesa ufficiale. Spunta allora e progressivamente si determina una parallela differenziazione tra i fini temporali e quelli spirituali dell'uomo, tra il campo e le regole delle azioni esterne e il campo e le regole degli interni moti degli animi, tra l'organizzazione civile e quella ecclesiastica. Lo Stato, arbitro del vivere civile e regolatore dei rapporti fra gli uomini, lo Stato sempre unico per ciascun popolo, si trova a fronte ad altre organizzazioni varie e separate, arbitre della coscienza dei suoi stessi cittadini e regolatrici dei rapporti arcani fra l'uomo e la divinità: una fra queste organizzazioni distinte e varie, cioè la Chiesa che ancora conserva o che ora ha acquistato il maggior seguito, gli si contrappone arditamente, sotto il pungolo dell'interesse della propria conservazione che la spinge a combattere tutte le altre credenze le quali ai suoi occhi sono errore e bestemmia. Fra le due potestà rivali s'inizia fatalmente la lotta.

E in cotesta lotta, quando riesce a imporsi la Chiesa pel suo mistico predominio sulle coscienze, lo Stato le diviene mancipio — quasi dipendenza, strumento, arma o braccio della potestà religiosa. Questa, di origine divina, si paragona al sole che sparge il tesoro dei suoi raggi fecondi su tutto il creato: quello, di origine terrena, è paragonato alla luna, che, oscura per sè medesima, non brilla altrimenti se non pei generosi riflessi che le comunica il sole. La mano che stringe il pastorale, impugna anche la spada, e per la maggior gloria di Dio la rivolge a percuotere gli eretici, gli scismatici, i troppo tepidi fedeli, i dubbiosi del dogma che non ammette nè può am-

mettere altre credenze. Attraverso il reggimento civile fatto servo ai fini della Chiesa dominante, filtra e s'impone omnicomprendivo ed esclusivo il pensiero di quest'ultima, tutta ardore nel rafforzarsi per meglio guidare gli uomini, volenti o nolenti, alla salvazione eterna in quel modo che essa reputa l'unico vero.

Quando invece lo Stato — per la sua mole, per la sua intensità, per la sua forza militare e politica — soverchia la Chiesa dominante e non ne subisce il predominio, è desso che riduce l'organizzazione religiosa al proprio servizio, sfruttandone a suo vantaggio la grandissima influenza sulle anime. La potenza intima del sentimento, disciplinata e incanalata nei riti esteriori del culto, diviene allora una arma di più in pugno allo Stato: e questo, pur sentendosi distinto da quella come dalle altre chiese minori, la subordina a sè pei suoi fini politici, e l'adopera a rafforzare la propria autorità sui popoli. Vediamo allora lo Stato proteggere la Chiesa che ha maggior seguito, ben sapendo che più dessa è forte, maggiori sono i profitti nell'averla obbediente e sottomessa; ma lo vediamo anche invigilarla, e se dai fini politici disvia, mortificarla e correggerla. Tutore del culto ufficiale per aver docile in sua mano la forte Chiesa che lo rappresenta e lo perpetua, lo Stato presta all'uno e all'altra il suo ausilio, ma per un mero calcolo politico, cioè per ripagarsene con la maggiore larghezza possibile.

Successivi temperamenti recano un nuovo genere di rapporti fra lo Stato e la Chiesa ufficiale, cioè l'accordo in luogo della lotta con le sue alterne vicende. La potestà civile intende che non è più suo interesse il farsi sterminatrice dei dissidenti, troppo cresciuti in numero; e per stanchezza delle passate persecuzioni o per politico senso di non turbare violentemente l'ordine pubblico, inclina a consentire qualche tolleranza ai singoli in materia di dogma e di fede. La Chiesa ufficiale, d'altra parte, perdendo terreno per l'affermarsi dei culti in dissidio e indebolendosi e corrompendosi pel suo stesso temporale predominio, intende che non le giova più di opporsi alle imprescindi-

bili necessità politiche dello Stato. Si entra allora nel sistema dei *Concordati*, veri trattati da potenza a potenza, sospensioni d'ostilità e transazioni in cui ciascuna delle due parti si acconcia ad abbandonare qualche sua pretesa pur di assicurarsi qualche vantaggio dall'altra, mentre i cittadini poi ne pagano le pretese reciproche. La Chiesa dominante sacrifica al Governo civile una parte di ciò che essa reputa suoi diritti sulle anime traviate; il Governo civile sacrifica alla Chiesa dominante una parte della propria libertà d'azione politica; e l'uno ottiene in cambio l'appoggio volontario della potente organizzazione religiosa, senza farsi in tutto suo servo; l'altra in cambio puntella i suoi privilegi, che le giovano a mantenere il proprio predominio sulle coscienze. Così a un tempo si avvilisce la fede e si calpesta la libertà; la Chiesa favorita ripaga i favori dello Stato con una parte della propria indipendenza — lo Stato paga i favori della Chiesa dominante con la perdita d'una parte dell'indipendenza propria — il sentimento religioso, non essendo che forzata adesione a certe idee esclusive, perde schiettezza e valore — e dall'una e dall'altra parte si può ripetere coi canonisti *historia concordatorum, historia dolorum*.

In tutta la ricca varietà di codesti rapporti noi troviamo costantemente una Chiesa privilegiata, che subordinandosi lo Stato o cadendo in preda di questo o con esso accordandosi, posa come istituzione ufficiale e contende aria e luce alle anime desiderose di pregare Iddio altrimenti. Non vi è dunque libertà religiosa per le anime, non vi è uguaglianza giuridica fra le varie chiese: ma dell'una e dell'altra conquista si preparano già gli elementi. Imperciocchè a poco a poco, per stanchezza o per opportunità, la persecuzione brutale si attenua, e i culti dissidenti e le chiese minori pervengono ad allietarsi di una certa tolleranza, misurata in principio con parca mano a seconda ispirano ai Governi le convenienze del tempo e del luogo, ma lentamente svolgentesi fino alla compiuta affermazione della libertà e dell'uguaglianza anche nel campo della fede.

§ 31. — Da ultimo, progredendo verso un altissimo segno la coscienza civile dei popoli, il concetto della distinzione con le sue lotte e i suoi accordi si sviluppa fino al gran principio moderno della piena separazione giuridica fra le due sfere.

Lo Stato non è sacerdote, come del resto non è per sua natura nè immorale nè ateo. Esso è potere laico, potere civile, potere che regola secondo il dritto non già gli interni moti degli animi e i mistici rapporti fra l'uomo e il suo Dio, ma le azioni esteriori e i rapporti fra persone e persone. Non è quindi suo ufficio nè suo scopo di farsi banditore ufficiale di un dogma, di una verità etica o teologica; di condizionare se stesso all'uno o all'altro culto, all'una o all'altra chiesa; di costituire questo o quel culto in condizioni di preminenza o privilegio, di assicurare a questa o a quella chiesa un monopolio sulle coscienze; di imporre o proteggere una confessione religiosa o di vietarne o combatterne altre. È invece suo ufficio di determinare e garantire giuridicamente tutte senza eccezione le attività degl'individui, quale che ne sia il movente e solo in quanto si manifestano nelle reciproche relazioni esteriori; e perciò di determinare e garantire a ciascuno non solo la libertà di muoversi o di commerciare, di possedere o d'obbligarsi, di parlare o stampare, di unirsi od associarsi ad altri per fini sociali, scientifici, economici o politici; ma anche la facoltà di avere o non avere una religione, di pregare Iddio a proprio modo o non pregarlo, di provvedere liberamente alla salute dell'anima o di non preoccuparsene, di esercitare l'uno o l'altro culto o di non seguirne veruno, di predicare, scrivere, stampare, procurar proseliti, riunirsi od associarsi ad altri liberamente pei fini della fede.

Obbedendo a quest'alto principio, lo Stato riconosce ed afferma con le sue leggi la propria incompetenza in materia di dogmi religiosi; non pretende conoscere quale sia la verità ultraterrena, ma ne lascia la cura alle organizzazioni religiose che per ciò appunto si costituiscono ed esistono, come ad altre spontanee organizzazioni sociali o economiche lascia la cura di provvedere ad altri particolari inte-

ressi; e si astiene dall'ingerirsi nelle cose della religione e del culto, limitandosi anche in questo campo al suo unico e solo ufficio di proteggere l'eguale libertà di tutti gl'individui nelle loro relazioni reciproche. Allora il regime della libertà religiosa tien dietro a quello dell'oppressione; l'uguaglianza giuridica di tutti i culti si sostituisce alla semplice tolleranza dei dissidenti; non v'ha più una Chiesa ufficiale, ma ogni Chiesa è considerata come una libera e volontaria associazione, senza che di fronte allo Stato l'una abbia maggiori diritti o minori doveri delle altre. Unico limite per tutte, la legge comune: la quale vieta a qualunque associazione come a qualunque individuo (astrazione fatta dalla religione e dal culto) di violare le norme regolatrici della civil comunanza, di sfuggire agli obblighi ed alle responsabilità giuridiche, di sconoscere l'egual diritto altrui, di compromettere l'ordine pubblico.

In brevi parole, separazione delle due sfere, nel senso di libertà reciproca e armonia naturale e spontanea sotto l'equa tutela del diritto. Libertà per lo Stato, inquantochè, negato alle Chiese il carattere di potere o di servizio pubblico, esso si trova sciolto da ogni ingerenza diretta o indiretta di questa o quella Chiesa in ciò che è proprio del potere civile. Libertà per la Chiesa, inquantochè lo Stato, rinunciando a penetrare in ciò che è puramente religioso, abdica ad ogni ingerenza che in altri tempi vi si era arrogata. Lo Stato non si tiene più per tutore nè per servo d'una Chiesa ufficiale, non la pone in condizioni di privilegio rispetto alle altre, non le conserva l'ausilio della sua forza sovrana; ma, d'altra parte, non pretende più che quella Chiesa abbia ad essere strumento a fini di dominazione politica, nè che le altre abbiano a subire il predominio di quella.

Riconoscendo la piena libertà religiosa e rinunciando ad una religione ufficiale, lo Stato non si proclama ateo, anzi muove dal presupposto che viva e prosperi nel popolo il sentimento di Dio. Consentendo uguale libertà a tutti i culti, lo Stato non si proclama indifferente alla verità od all'errore, ma riconosce che non tocca alla pote-

stà civile di giudicarne. Ponendo infine tutte le Chiese nelle medesime condizioni giuridiche, lo Stato non fa che adempiere anche in questa sfera il suo ufficio di moderatore e regolatore supremo delle umane attività, non fa che affermare come principio generale ed uniforme quella stessa moderazione che tutte le Chiese invocano fin che sono perseguitate e neglette, ma che tutte poi dimenticarono allorquando giunsero a prèdominare sui loro avversari.

Indipendenza adunque dello Stato dalle Chiese nelle cose civili e politiche, e indipendenza delle Chiese dallo Stato nelle materie di dogma e di culto; libertà di opinioni religiose e di riti esteriori per tutti gl'individui di fronte allo Stato, ed uguale subordinazione di tutte le Chiese, di tutti i culti, di tutti gl'individui alle leggi civili. A ciascuno il suo compito ed il suo dritto: agli individui, di pregare o non pregare secondo consiglia la loro coscienza; alle Chiese, di predicare la verità religiosa com'esse la intendono; allo Stato, di vegliare che nei rapporti esterni della civil convivenza, la libertà dell'uno, in qualunque sfera si eserciti, non offenda o neghi l'eguale libertà degli altri.

§ 32. — La libertà religiosa come tutte le libertà — e lo vedremo all'art. 24 — è concetto che si riferisce ai rapporti fra il cittadino ed il Governo. Essa comprende tre parti, ossia la libertà di coscienza, la libertà di culto, l'eguaglianza giuridica di tutte le Chiese.

La *libertà di coscienza* consiste nella sicurezza del cittadino di non essere turbato nelle sue opinioni in materie religiose; cosicchè, sia egli ateo o credente, e creda in un modo o nell'altro, il potere civile non possa ingerirsene, nè per fargliene subire alcuna conseguenza giuridica, nè per costringerlo ad azioni od omissioni civili che il cittadino reputi contrarie alle proprie opinioni religiose o inconciliabili con queste.

La *libertà di culto* consiste nel diritto del cittadino di professare e compiere anche pubblicamente i riti esterni della propria fede, qualunque essa sia; cosicchè il potere civile non possa costringerlo a rinunziarvi, o ad attendervi

in segreto, anzi nemmeno ad attendervi se non vi sia spontaneamente disposto il cittadino medesimo.

L'*uguaglianza delle Chiese* consiste nella subordinazione di tutte le Chiese agl'identici limiti giuridici delle associazioni in genere; in guisa che nessuna di esse, perchè Chiesa e in quanto Chiesa, abbia particolari privilegi o speciali aggravii in confronto alle altre.

Con l'affermazione della libertà religiosa nella sua integrità, la fede o la mancanza di fede, l'esercizio o la trascuranza di un determinato culto, l'appartenenza all'una o all'altra Chiesa non costituiscono agli occhi dello Stato nè titolo di merito, nè nota di demerito in rapporto alla capacità civile e politica, nè per occupare pubblici uffici, nè per esserne esclusi, nè per godere immunità o privilegi, nè per subire pesi o restrizioni od aggravii. Nessuna conquista è maggiore di questa della libertà religiosa: e se tale non sembra agli atei o agli indifferenti o a coloro che non han conosciuto l'opposto regime, si pensi un istante, per ben valutarla, allo stato d'animo dei credenti oppressi e dei liberi pensatori perseguitati. Si pensi ai cristiani gettati in pasto alle belve, inchiodati alle croci, astretti alle oscurità delle catacombe; si pensi agli israeliti raminghi per terre non loro, scherniti e spregiati dai popoli, angariati dai papi e dai principi; alle crociate contro gli Albigesi e alla notte di San Bartolomeo; alle *dragonnades* dopo la revoca dell'Editto di Nantes e alle sanguinose guerre di religione; ai protestanti, ai dissidenti, agli scismatici, agli eretici che per tanti secoli alimentarono i roghi delle opposte credenze; ai Puritani che per pregare Iddio secondo la dottrina dei loro padri esulavano dall'Inghilterra e si rifugiavano tra le solitudini dell'America; ai cattolici della Vandea perseguitati da quella stessa rivoluzione che bandiva il verbo della libertà, della fraternità e dell'uguaglianza; all'Inquisizione antica ed alle persecuzioni religiose di cui ci ha dato inatteso spettacolo in più luoghi d'Europa questa recentissima fine di secolo! Dolorosa ed insistente è nel lungo corso della storia l'aspirazione a questa libertà preziosissima, e se ne scorgono ben lontane

le tracce nell'avvicinarsi dei secoli, dappoichè se gli uomini in tutt' i tempi furono persecutori, in tutt' i tempi furono anche ribelli: ed ora come gemito disperato degli oppressi, ora come lampo geniale di solitari filosofi, ora come sublime intuito di principi magnanimi, essa rifulge tratto tratto nel buio della barbarie, fino a che i tempi nuovi definitivamente la proclamano. Prima della rivoluzione francese l'affermavano gli americani: prima di Stuart Mill ne dimostravano la necessità imprescindibile Voltaire e Spinoza, Loke e Milton; prima di questi, Temistio nell'anno 364 dell'èra volgare; prima di Temistio, l'Imperatore Costantino col famoso editto di Milano del 313; prima ancora di Costantino, il Re indiano Piyadasi ben duecento cinquanta anni avanti Cristo ⁽¹⁾.

Ma non di rado, anche quando la vediamo solennemente proclamata, essa è piuttosto una larvata rivendicazione della libertà del proprio culto antecedentemente oppresso o il prodotto della stanchezza e dell'opportunità di Stato, anzichè l'affermazione di un riconosciuto principio che si compenetri irrevocabilmente nell'anima dei popoli. In verità, essa è l'ultima a comparire fra tutte le libertà, essendo fra tutte la più difficile a intendere e a praticare. Nel cozzo impulsivo delle emozioni intime che spingono l'uomo a credere o a non credere, o a credere a questo o a quel modo, l'animo che pur si reputa più capace di saper rispettare le altrui libertà, involontariamente si arresta innanzi al riconoscimento della libertà religiosa, e suo malgrado è lusingato all'inquisizione e all'intolleranza. La coscienza umana è così fatta, che nel silenzio sublime della preghiera o nella sublime contemplazione di ciò ch'essa reputa il vero, non si sente appieno felice, se non fa partecipare anche gli altri al proprio gaudio e se non li sottrae da ciò ch'essa reputa il falso. Quindi lo stimolo alla diffusione del « vero » e l'apostolato contro l'altrui errore;

(1) L. LUZZATTI. *Il primo decreto sulla libertà di coscienza*. Nella « Nuova Antologia », fascicolo 1° dicembre 1892. — E v. dello stesso autore le « Lezioni di diritto costituzionale » dettate nella Università di Roma negli anni 1899-900 e 1900-901 e seguenti.

ma fatalmente l'apostolato pencola verso l'inquisizione, e con tanta maggiore agevolezza ed energia, quanto più è viva e sentita ed attuosa la fede. Grande difficoltà, e per il singolo, e per la massa, quella di assurgere ad uno stato d'animo per cui credendo od anche non credendo, si rispetta la fede altrui pur ritenendola fallace ed erronea; difficoltà così grande, che anche ai dì nostri, sotto l'egida di costituzioni e legislazioni le quali proclamano la libertà religiosa, tratto tratto assistiamo a fenomeni di selvaggio regresso.

Ma appunto perchè l'ultima a spuntare e la più difficile a praticare lealmente, allorquando la libertà religiosa penetra e si afferma con secure radici nell'anima di un popolo, diviene come l'indice misuratore delle attitudini di quel popolo medesimo all'esercizio di tutte quante le altre libertà: solo allora potendo queste reputarsi pervenute a certo e vigoroso sviluppo, quando le masse sono giunte a riconoscere e rispettare persino il diritto di ciascuno, di mettersi com'egli intende in rapporti con Dio. Il popolo degli Stati Uniti, ch'è il popolo più libero della terra, è anche quello ove la libertà religiosa ha raggiunto esplicazioni a cui nessun altro popolo è pervenuto finora: sotto l'eguale imperio e l'eguale tutela della legge comune, ivi ben 133 sette religiose si contendono il cielo, e ogni chiesa è mantenuta dai propri fedeli con quella spontanea liberalità che può solo raggiungersi quando è la stessa fede che prega quella che paga. Ed ivi è più sublime la fede e più felice la coscienza dei singoli, e lo Stato assurge ad una indipendenza che non sarà mai nota a quei paesi ove gli ecclesiastici sono i « funzionari delle pubbliche preghiere » o dove il bilancio nazionale stipendia con immorale scetticismo i ministri di tutti i culti che allo Stato giovi riconoscere ⁽¹⁾.

(1) Avendo il Racioppi fatto cenno degli Stati Uniti, crediamo opportuno ricordare qui che anche in Francia la separazione dello Stato dalla Chiesa è stata recentemente proclamata, con legge 9 dicembre 1905. Detta legge può consultarsi nell'« *Annuaire de législation française* » XXV^{me} année, Paris 1906; è seguita anche da una introduzione e note dell'avv. Calier, non che dai relativi regolamenti.

Consequentemente a questa legge una circolare ministeriale del 1^o dicembre 1906 sottoponeva l'*esercizio pubblico dei culti*, laddove non si costi-

Stato e Chiesa in Piemonte.

§ 33. — All'epoca della preparazione dello Statuto il sistema vigente in Piemonte era quello dei concordati, in forza dei quali imperavano su tutta la vita civile i sentimenti e gl'interessi esclusivi della Chiesa di Roma ⁽¹⁾.

La religione cattolica apostolica romana era la religione dello Stato: cioè non solamente quella ai cui riti l'autorità pubblica doveva far ricorso ogniqualvolta le giovasse associare le pompe ecclesiastiche ad atti o a cerimonie civili, ma quella altresì che dallo Stato riceveva a piene mani privilegi, immunità, appoggi e sussidi.

La Chiesa cattolica avea potestà d'acquistare e possedere beni senz'alcun limite, e i suoi beni erano inalienabili e imprescrittibili; accrescendo in tal guisa la manomorta, che sottraeva masse enormi di ricchezza agli scambi, e a lungo andare non poteva non produrre incalcolabili danni all'economia pubblica. E se l'immunità dalle imposte era stata abolita assai recentemente per un Concordato fra Carlo Felice e Leone XII, continuava tuttavia per gli edifizii dei seminari, dei vescovati, delle parrocchie e degli Ordini religiosi coi predii annessi. La Chiesa poteva mettere imposte sui fedeli, come uno Stato nello Stato, per le spese del culto a cui non bastassero i redditi patrimoniali e le oblazioni volontarie. Godeva inoltre del medioevale dritto di asilo; e quantunque sei Concordati fra il 1742 e il 1786 lo avessero alquanto ristretto

tuiscono associazioni culturali a' sensi della nuova legge di separazione, al regime comune della legge sulle riunioni del 30 giugno 1881.

Ed una recentissima legge del 3 gennaio 1907 in dipendenza sempre della legge 9 dicembre 1905 sulla separazione, regolava la locazione degli edifici ecclesiastici là dove non si formino associazioni culturali, provvedendo, nell'art. 4, all'*esercizio del culto*, o mediante riunioni tenute a iniziativa privata, o mediante associazioni costituite in base alla legge del 1º luglio 1901.

Il tempo di prova è troppo breve per poter giudicare il nuovo regime nei suoi effetti.

(1) BOGGIO. *La Chiesa e lo Stato in Piemonte*. Torino, 1894, 2 volumi. Vedi segnatamente il libro III e l'epilogo.

così in ordine ai luoghi in cui sperimentavasi come in ordine ai delitti che n'erano ricoperti, nondimeno il colpevole non poteva mai venire estratto dal sacro recinto se non con la previa licenza del superiore ecclesiastico e coll'obbligo di rassegnare gli atti processuali al vescovo acciocchè questi giudicasse dell'esistenza del privilegio; non potendosi appellare dalla decisione del vescovo che ad uno degli arcivescovi del Regno, e con la pena della scomunica a chiunque violasse il privilegio medesimo. E godeva ancora di una immunità più grave — il privilegio del fôro — per cui erano riserbate alla cognizione dei tribunali vescovili e sottratte perciò alla giustizia dello Stato tutte le cause che per ragione di persona concernessero ecclesiastici, o per ragioni di materia toccassero le cose del culto; cosicchè al civile sentenziavano su tutte le controversie (salvo quelle possessorie) le quali si agitassero verso ecclesiastici attori o convenuti, e su tutte quelle per quistioni beneficiarie o di patronato o di decime — e al penale conoscevano di tutti i reati commessi da ecclesiastici e di tutti i reati d'eresia, bestemmia, sfregio o vilipendio alle immagini o funzioni sacre. Nè ciò basta: chè persino le cause matrimoniali e i reati di poligamia e d'usura si riserbavano al fôro ecclesiastico, per lo specioso motivo della loro connessione coi precetti della fede. E se il concordato del 1841 avea rivendicato alle Corti ordinarie la cognizione dei reati commessi da ministri del culto in complicità con persone laiche, non poteva però il giudice pronunziare la pena dei lavori forzati contro gli ecclesiastici e doveva sostituirvi la reclusione; nè, per le contravvenzioni condannarli a pene corporali ma a sole multe; e gli ecclesiastici subivano il carcere preventivo e scontavano le pene in luoghi separati dai comuni imputati o delinquenti, e le condanne di morte dovevano essere rivedute e confermate da una Commissione di tre vescovi. Poi, come prerogativa d'onore, le cause ecclesiastiche di competenza del giudice laico dovevano definirsi nelle Corti d'appello anche quando fossero di competenza di magistrature inferiori; e — incredibile a dirsi — le curie potevano ingerirsi di qualunque

reato comune, da chiunque commesso, quando il colpevole non fosse stato condannato dai giudici ordinari e la sua impunità a giudizio delle curie divenisse argomento di scandalo! Infine, a coronamento dell'opera, la potestà civile era esecutrice passiva delle condanne pronunziate dalle Corti ecclesiastiche, e doveva perciò prestarsi obbediente ad ogni richiesta di queste ultime. D'altra parte, i ministri del culto cattolico, perchè tali e in quanto tali, avevano esenzione dal servizio militare e franchigia dall'obbligo di assumere tutele e curatele. Le offese ad essi arrecate incorrevano in punizioni più gravi; erano esenti dall'arresto personale per debiti; godevano il *privilegium competentiae* per cui procedendosi ad atti esecutivi sopra il loro patrimonio ecclesiastico, non potevano essere privati della parte che il loro vescovo dichiarava indispensabile a vivere.

Tutta la legislazione era penetrata da questo spirito ibrido, per cui le pretese della Chiesa privilegiata si davano libero corso con la supina acquiescenza del potere laico. Il Codice penale colpiva di reclusione, di lavori forzati e perfino di morte, gli atti di spregio contro i riti del culto cattolico. Il Codice civile riconosceva legittima l'abdicazione alla personalità umana mercè la prestazione dei voti solenni; ai religiosi ancorchè minorenni consentiva di poter validamente rinunciare ai proprii beni presenti e futuri, per donazione o per testamento, in vantaggio della Chiesa cattolica; fra le giuste cause di diseredazione riconosceva l'apostasia dalla vera fede; negava ai genitori l'usufrutto legale sui beni dei figli che fossero chierici. E poi la stampa era vincolata alla censura governativa ed ecclesiastica: le scuole erano in mano dei preti; pel conseguimento dei pubblici uffici e per quello dei gradi accademici nelle Università dello Stato era necessario adempiere il debito religioso della confessione: gli atti dello stato civile erano in balia della Chiesa cattolica: il matrimonio non era valido se non quando fosse celebrato nei modi da questa prescritti (salve le eccezioni consentite pei dissidenti) e il giudizio sulla inesistenza o validità di esso era devoluto ai tribunali ecclesiastici: arte, letteratura,

scienza, vita pubblica e vita privata, Stato e famiglia, ogni cosa obbediva all'influsso del clero e dei gesuiti in ispecie.

In corrispettivo, lo Stato esercitava sulla Chiesa cattolica ingerenze varie, che per essere dirette a contenerla in armonia con gl'interessi della potestà laica non erano meno in contrasto con l'indipendenza necessaria ai rapporti intimi della fede. Per verità nessuna restrizione esisteva negli ultimi tempi in Piemonte (a differenza d'altri Stati italiani) quanto alle visitazioni vescovili, alle comunicazioni dei vescovi con la Curia di Roma, alle radunanze di concilii diocesani; il che del resto contribuiva a rafforzarvi la posizione eminente della Chiesa ufficiale. Ma il Re aveva il diritto di nomina ai benefici maggiori, ossia la potestà di presentare e designare all'investitura pontificia tutti i vescovi od arcivescovi dello Stato: e questi, assumendo l'ufficio ecclesiastico, dovevano giurare a lui obbedienza come se fossero agenti del Governo; e col giuramento dovevano impegnarsi anche a svelare le macchinazioni contro la cosa pubblica, ponendo in servizio della polizia i loro mezzi di penetrazione nel segreto delle anime e delle famiglie. E tutte le provvisioni emanate dal Pontefice non erano pubblicabili nè eseguibili nel Regno se non con l'assenso od *exequatur* della potestà civile, anche quando si riferissero a mere materie ecclesiastiche; eccettuate solo, pei Concordati del 1727 e del 1712, le bolle relative al dogma, alla morale, ai giubilei, alle indulgenze, e i brevi della Sacra Penitenzieria e le lettere informative delle Congregazioni cardinalizie. Vigeva infine l'istituto dell'*appello per abuso*, per cui chiunque sentivasi gravato dagli atti delle autorità ecclesiastiche poteva querelarsene alla potestà laica, ancorchè si trattasse di materie puramente canoniche o spirituali o ieratiche o disciplinari e interne della Chiesa.

È pertanto facile intendere qual fosse la condizione dei dissidenti, che negli Stati Sardi in quel tempo si raggrupparono in due schiere, i Valdesi e gli Israeliti. Tolte solo le violenze e le persecuzioni che non sarebbero più state

in armonia con la civiltà dell'epoca, del resto essi vivevano quasi al bando delle leggi. Agl'israeliti era negata ogni partecipazione ai pubblici uffici, negato l'accesso alle scuole, negato l'esercizio d'ogni professione liberale, negato l'acquisto di beni stabili, negato ogni sussidio della beneficenza pubblica, negata la scelta del domicilio, venendo solo tollerati in alcune città specificamente prefisse, e in queste medesime dovendo vivere in un quartiere apposito con l'obbligo di non uscirne durante la notte. Ai Valdesi la benevolenza dei Principi Sabaudi consentiva trattamento meno sfavorevole: essi potevano eleggere domicilio in ogni parte dello Stato, salvo certe restrizioni per coloro che abitassero la capitale; e nei limiti del territorio loro assegnato potevano esercitare liberamente il proprio culto, possedere e trasmettere beni d'ogni genere, aprire scuole pei propri fanciulli, esercitare professioni liberali e pubblici uffici. Ma anche essi erano colpiti d'ostracismo appena fuori delle valli native; ed esclusi dal possedere beni stabili, esclusi dalle scuole superiori e dagli uffici pubblici, in guisa che riusciva in gran parte illusoria la facoltà dell'esercizio delle professioni liberali, quando non potevano compiere se non all'estero gli studi a ciò indispensabili. Gli uni e gli altri in sostanza erano privi dei diritti civili, esclusi dall'uguaglianza giuridica, limitati nei diritti di libertà e di proprietà, impediti di tener templi appariscenti e di far proseliti alla propria fede: esposti perfino, con la connivenza del Governo, a vedersi rapiti e sottratti i figliuoli per catechizzarli nel rito cattolico.

All'epoca della emanazione dello Statuto era quindi ignota in Piemonte la libertà di coscienza, ignota la libertà di culto, e dell'uguaglianza delle chiese non era nemmeno a discorrere.

§ 34. — Pertanto non è a maravigliare, se lo stato d'animo del pio Re Carlo Alberto e dei suoi consiglieri educati in simile ambiente, si ripercotesse con nota incisiva nello Statuto del 4 marzo 1848. Il Piemonte era pur quel paese, in cui lo stesso Re Carlo Alberto nel 1821 aveva

potuto promulgare fra il plauso dei liberali la costituzione di Cadice (§ 2), il cui articolo 12 proclamava:

La Religione della nazione spagnuola è e sarà *perpetuamente* la Cattolica Apostolica Romana, *unica veritiera*. La nazione la *protegge* con leggi savie e giuste, e *proibisce* l'esercizio di qualunque altra.

E se da quel giorno i sensi liberi avevano progredito maturando ai soli delle consecutive rivoluzioni, tuttavia sussisteva sempre in Piemonte, nè la massa vi era contraria, il triplice concetto d'una religione di Stato, della semplice tolleranza ai due culti dissidenti che allora esistevano, e del pieno aborrimento dal pensiero stesso che altri culti potessero o dovessero sorgere in seguito. Quindi noi possiamo leggere nei primi articoli del Codice civile promulgato dallo stesso Re Carlo Alberto nel 1837 le disposizioni seguenti:

Art. 1. — La religione Cattolica Apostolica Romana è la *sola* religione dello Stato.

Art. 2. — Il Re si gloria di essere protettore della Chiesa e di promuovere l'osservanza delle leggi di essa nelle materie che alla podestà della medesima appartengono.

I Magistrati supremi veglieranno a che si mantenga il migliore accordo fra la Chiesa e lo Stato, ed a tal fine continueranno ad esercitare la loro autorità e giurisdizione in ciò che concerne agli affari ecclesiastici, secondo che l'uso e la ragione richiedono.

Art. 3. — Gli *altri culti attualmente esistenti* nello Stato, sono *semplicemente tollerati* secondo gli usi ed i regolamenti speciali che li riguardano.

E a quanto riferisce il Manno sulla fede di una relazione inedita del conte Sclopis, nel Consiglio di conferenza del 7 febbraio 1848 (§ 8) il Re Carlo Alberto concluse il suo discorso d'apertura col raccomandare soltanto, che « qualunque si fosse il sistema da scegliere, si mantenesse intatta l'autorità della Religione Cattolica, non meno che la dignità del paese ». Sembra poi (a quanto narra il Des Ambrois nelle sue Memorie) che i ministri avessero tralasciato la qualifica di « sola » che vedesi attribuita alla religione dello Stato, ma il Re non nascondesse il suo malcontento, facendola reintegrare nel testo. Di tutto ciò, per altro, il processo verbale non contiene alcuna memoria; e

solo nel resoconto della seconda parte di quella medesima seduta si presenta questa semplice nota, eloquentissima nel suo laconismo :

È stato applaudito unanimemente all'articolo che dichiara la religione cattolica apostolica e romana la religione dello Stato, e gli altri culti attualmente esistenti, tollerati conformemente alle leggi.

Una voce avendo proposto di aggiungere una frase all'articolo per metterlo più in correlazione con le disposizioni del Codice civile, è stato osservato che il testo dell'articolo della dichiarazione era forse più restrittivo relativamente alla tolleranza dei culti.

Così questa disposizione affatto originale e non imitata da altri modelli se non dal Codice civile dello stesso Regno Sardo, figurò in testa a tutti gli articoli del Proclama costituzionale che vide la luce li 8 febbraio (§ 9); e mentre poi era quasi letteralmente accolto nello Statuto Toscano del 15 febbraio 1848, veniva anche riprodotto senza ulteriori mutazioni nello Statuto Albertino che ora stiamo commentando. È riprodotta nel primo articolo (cioè prima ancora dell'articolo che determina la forma del Governo), per naturale omaggio alla religione accolta e proclamata come ufficiale, e della quale il Re Carlo Alberto era zelantissimo; mentre del resto non avrebbe potuto trovare logico luogo sotto il Titolo « dei diritti e dei doveri dei cittadini » perciocchè, dichiarando esso la preminenza della chiesa ufficiale e la semplice tolleranza dei culti dissidenti, non poneva un concetto di *libertà* nei rapporti fra Governo e privati, ma un vero e proprio concetto riferentesi allo spirito e all'ordinamento del Governo. Sviluppando poscia questo principio informatore, lo Statuto del capoverso dell'articolo 28 manteneva la censura ecclesiastica sui libri liturgici, e nell'articolo 33 mentovava in primo luogo fra gli eleggibili al Senato i capi supremi della gerarchia cattolica.

Pure, lo Statuto medesimo poneva in altri articoli altri principii, che non potevano non influire direttamente sugli sviluppi dell'articolo primo. Nell'articolo 18 esso non solo confermava il diritto di vigilanza dello Stato sulla stessa chiesa ufficiale, ma negli articoli 24 e 25 proclamava l'egua-

gianza di tutti i cittadini innanzi alle leggi: nell'articolo 32 poneva per tutti senza distinzione la libertà di riunirsi e quindi anche quella di associarsi a qualunque scopo lecito, fosse anche a scopo di culto; negli articoli 22, 23 e 49 imponeva giuramenti affatto spogli da formole e sanzioni religiose; negli articoli 68 e 71 poneva i concetti dell'unità e dell'uniformità della giustizia, precludendo all'abolizione del foro ecclesiastico.

Orbene, quando si consideri il complesso armonico di queste varie disposizioni che venivano alla luce come un tutto inscindibile, risulta chiaro che il senso intimo dello articolo 1 non poteva essere quel medesimo che appare a prima vista dalla sua lettera. Chi legge quel primo articolo isolatamente, vi rinviene il diniego dell'uguaglianza fra le chiese con una religione di Stato, una avara concessione di tolleranza ai due soli culti allora esistenti, una piena assenza di qualsiasi guarentigia o promessa benchè minima per gli altri culti che in appresso avessero potuto sorgere. Ma chi lo legge in connessione con gli altri articoli ora ricordati, si persuade che lo Statuto innovava profondamente, con l'ammettere (pur senza proclamarla) la libertà di coscienza, dappoichè dichiarava l'assoluta eguaglianza civile e politica indipendentemente da qualsiasi fede religiosa; e dichiarava altresì la libertà di culto sebbene limitatamente ai valdesi ed agli israeliti, poichè null'altro significa la *tolleranza*, se non il repudio dell'intolleranza, la permissione dell'esercizio del proprio culto. Nè codesto è piccolo titolo di merito, quando si pensi che nella libera Inghilterra l'uguaglianza religiosa fu conquista recentissima, giacchè i cattolici poterono essere ammessi in Parlamento soltanto nel 1829, gli israeliti soltanto nel 1858, gli atei soltanto nel 1888.

Questo altissimo principio dell'eguaglianza e della libertà non poteva non portare i suoi frutti, svolgendosi incessantemente nella legislazione piemontese dapprima, e poscia in quella del Regno d'Italia.

§ 35. — Infatti era appena emanato il proclama dell'8 febbraio e stavasi appena iniziando la compilazione dello

Statuto, quando il Consiglio di conferenza nella sua tornata del 10 di quello stesso mese veniva chiamato ad occuparsi di nuove disposizioni più liberali circa la condizione giuridica dei seguaci del culto valdese.

Udiamo quel che ne riferiscono i processi verbali, e notiamo come ancora cozzano le vecchie e le nuove idee nell'animo dei costituenti piemontesi, ignari delle fiamme che avrebbero divampato in brevi anni dalle poche faville che essi accendevano:

Il Ministro dell'interno (Borelli) intrattiene quindi il Consiglio sul progetto di legge ch'egli ha preparato in seguito alla domanda dei valdesi in ordine alla loro emancipazione. Egli chiede, in primo luogo che Sua Maestà degni determinare i limiti entro i quali deve tale emancipazione contenersi per rispetto all'esercizio di quel culto.

Il cav. Des Ambrois propone di stabilire una linea di demarcazione fra il civile e il religioso, affinchè nulla sia innovato relativamente a quest'ultimo.

Sua Maestà approva la proposta del cav. Des Ambrois, e dichiara al tempo stesso che i protestanti non debbono avere templi apparenti nei paesi cattolici. In conseguenza di queste determinazioni, rimane stabilito che si inscriverebbe nel testo della legge la frase seguente: « ferme rimanendo quanto al culto le disposizioni attualmente in vigore ».

Quanto al godimento dei *diritti civili*, il Ministro (Borelli) espone che le antiche leggi proibivano ai valdesi: 1° di possedere beni stabili fuori dei limiti determinati; 2° di occupare uffici pubblici nello Stato. Quanto alla prima proibizione, fa notare ch'ella è piuttosto ideale anzichè reale, non essendovi alcun esempio che si sia mai ricusato a un valdese d'acquistare beni immobili, allorchè ne avesse fatta *domanda*. Aggiunge che il motivo di questa proibizione sembra fondato sul timore del proselitismo: che però questo timore non esiste più, essendovi molti più esempi di abiura da parte dei protestanti, anzichè di apostasia da parte dei cattolici; quindi non si vede più la ragione logica d'impedire oggi ai valdesi di possedere e acquistare liberamente, tanto più che tale proibizione non si estende agli altri protestanti, ma solo si applica ai valdesi, il che non sembra equo nè ragionevole. Quanto poi alla seconda proibizione riflettente la nomina ai pubblici impieghi, il relatore fa osservare che la distribuzione di questi ultimi dipendendo esclusivamente dalla volontà di Sua Maestà, non sarebbe nemmeno il caso di doverne far menzione nella nuova legge.

Il marchese Alfieri cita la legge del 1797 che limitava la capacità dei Valdesi a certe *professioni o impieghi*, e quella del 1816 con la quale il Re Vittorio Emanuele avea già accordata qualche latitudine permettendo l'esercizio di certe funzioni sotto la restrizione che le limitava precedentemente ai loro correligionari. A tal proposito è stato osservato, che malgrado l'esistenza d'una legge proibitiva, sonovi attualmente vari Valdesi nei pubblici impieghi.

La quistione si è in seguito portata sulla facoltà di ottenere *gradi accademici*. A questo proposito è stato osservato che siccome nessuno può dive-

nire dottore se non facendo professione di fede nelle mani del Cancelliere, seguirebbe che il protestante, non potendo fare atto di professione di fede cattolica, non sarebbe ammesso ai gradi accademici. Ma il Ministro (Borelli) fa osservare allo stesso tempo, che sarebbe naturale di dispensarneli.

Un'altra difficoltà apparente che si offre, è il timore che un medico protestante ometta il debito ch'è imposto da ogni esercente dell'arte salutare, di richiamare l'ammalato all'adempimento degli obblighi religiosi allorchè giudica l'infermo in grave stato. Ma il Ministro risponde a questa obiezione, che i medici protestanti si fanno in generale uno stretto dovere di adempiere siffatta obbligazione altrettanto esattamente come quelli cattolici.

In seguito a tutte queste considerazioni Sua Maestà degnasi determinare: 1° che mediante un articolo da inserirsi nel progetto di legge, si accordi ai Valdesi la facoltà di acquistare beni liberamente in tutto lo Stato: 2° che si dichiari con un altro articolo che i Valdesi sono ammessi al godimento di tutti i diritti civili compreso quello dell'ammissione ai gradi accademici.

Il marchese Alfieri osserva che bisognerebbe aggiungere per essi l'obbligo di conformarsi ai regolamenti speciali universitari. Il conte Borelli aggiunge che sarebbe prudente il conservare la proibizione ai Valdesi di ammettere alunni cattolici nelle loro scuole, ossia d'evitare che si insinuino ai fanciulli massime contrarie alla nostra religione, si è pertanto convenuto, con la sanzione sovrana, di aggiungere al testo della legge la frase: « ferme rimanendo le leggi sul culto ed i regolamenti sulle scuole da essi dirette ».

Sulla domanda del relatore, se queste disposizioni potessero pubblicarsi mediante semplice Brevetto, o se per Lettere Patenti, Sua Maestà degnasi ordinare di pubblicarle con Lettere Patenti.

Ed erano così pubblicate le Lettere Patenti del 18 febbraio 1848, n. 673, le quali, prima ancora della promulgazione dello Statuto ma come necessaria ed implicita conseguenza del regime libero che andava maturandosi, chiamavano anche i Valdesi al godimento dei diritti civili e politici. Ecco il testo di esse:

Prendendo in considerazione la fedeltà ed i buoni sentimenti delle popolazioni Valdesi, i reali nostri predecessori hanno gradatamente e con successivi provvedimenti abrogate in parte o moderate le leggi che anticamente restringevano le loro capacità civili. E noi stessi, seguendone le traccie, abbiamo concesso a quei nostri sudditi sempre più ampie facilitazioni, accordando frequenti e larghe dispense dell'osservanza delle leggi medesime. Ora poi che, cessati i motivi da cui quelle restrizioni erano state suggerite, può compiersi il sistema a loro favore progressivamente già adottato, ci siamo di buon grado risolti a farli partecipi di tutti i vantaggi conciliabili colle massime generali della nostra legislazione.

Epperciò per le presenti, di nostra certa scienza, regia autorità, avuto il parere del nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

I Valdesi sono ammessi a godere di tutti i *diritti civili e politici* dei nostri sudditi, a frequentare le *scuole* dentro e fuori delle Università ed a conseguire i *gradi accademici*.

Nulla è però innovato quanto all'esercizio del loro culto ed alle scuole da essi dirette.

Deroghiamo ad ogni legge contraria alle presenti, ecc.

Appena avvenuta poi la promulgazione dello Statuto, l'Editto sulla stampa (del 26 marzo 1848) conteneva bensì la distinzione fra la « Religione dello Stato » e gli altri culti ma questi ultimi indicava come « permessi nello Stato » e non più « tollerati ». Indi facevasi un nuovo passo verso la libertà dei culti con la legge elettorale politica emanata dal Re in data 17 marzo 1848, n. 680, in virtù dei poteri serbatisi con l'articolo 83 dello Statuto medesimo. Questa legge dichiarò infatti all'articolo 1°:

Nell'ammettere i cittadini all'esercizio dei diritti elettorali, non si ha riguardo alle disposizioni speciali relative ai diritti civili e politici, di cui taluno possa essere colpito per causa del culto che professa....

In tal modo non solo i Valdesi, già emancipati dalle suddette Lettere Patenti, ma anche gl'israeliti erano ammessi al diritto elettorale: e poco dopo il regio decreto 29 marzo, n. 688, mentre ancora il Parlamento non aveva cominciato a funzionare, pareggiava questi ultimi a quelli anche nei diritti civili:

Gl'israeliti regnicoli godranno dalla data del presente, di tutti i diritti civili e della facoltà di conseguire i *gradi accademici*, nulla innovato quanto all'esercizio del loro culto ed alle scuole da essi dirette.

Deroghiamo alle leggi contrarie al presente.

Poscia ancora il regio decreto 15 aprile, n. 700, aggiungeva:

Gl'israeliti regnicoli saranno quind'innanzi ammessi a far parte della *leva militare* di conformità alle leggi e discipline esistenti.

Deroghiamo ad ogni legge o disposizione contraria al presente, ecc.

Chiuso infine il periodo delle potestà derivanti al Re dall'articolo 82 dello Statuto, venne la legge interpretativa dal 19 giugno 1848, n. 735, — una delle prime del Parla-

mento subalpino — e furono con essa tolte definitivamente le dubbiezze insorte dai precedenti atti, che ai Valdesi avevano concesso i diritti « civili » e la partecipazione al voto e alla leva:

Volendo togliere ogni dubbio sulla capacità civile e politica dei cittadini che non professano la religione cattolica.

Il Senato e la Camera dei deputati hanno adottato:

Noi... abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

Articolo unico. — La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari.

Nella qual legge è a notare l'ampiezza dell'espressione « cittadini che non professano la religione cattolica » in guisa da comprendere non solo i valdesi e gli israeliti, cioè i seguaci dei due culti *allora* esistenti, ma tutti i dissidenti in genere; cosicchè raggiungevasi la correlazione più piena e più desiderabile fra le disposizioni dell'articolo 1 e quella degli articoli 24 e 25 dello Statuto, e le parole « ora esistenti » cessavano in realtà dal figurare nell'articolo primo, vecchio appena di tre mesi.

§ 36. — Il moto felicemente iniziato all'alba del regime libero continuò negli anni consecutivi, al duplice scopo di sollevare sempre più la condizione giuridica dei dissidenti, e di sfrondare via via le immunità e i privilegi della chiesa ufficiale. Togliendo il troppo all'una e concedendo il giusto agli altri, per due vie opposte la legislazione muoveva verso l'equilibrio costituzionale nei rapporti fra lo Stato e la fede: e del lungo cammino che si percorse, ecco quali furono le fasi più notevoli.

Due leggi nel 1850 arrestano in primo luogo la nostra attenzione. La prima, la famosa « legge Siccardi » in data 9 aprile e di numero 1013 nella Raccolta, aboliva il foro privilegiato per gli ecclesiastici e poneva termine al medievale diritto d'asilo:

Art. 1. — Le cause civili tra ecclesiastici e laici od anche tra soli ecclesiastici, spettano alla *giurisdizione civile*, sia per le azioni personali che per le reali o miste di qualunque sorta.

Art. 2. — Tutte le cause concernenti il diritto di *nomina attiva e passiva* ai *benefizi ecclesiastici* od i *beni* di essi o di qualunque altro stabilimento ecclesiastico sia che riguardino al *possessorio* ovvero al *petitorio*, sono sottoposte alla *giurisdizione civile*.

Art. 3. — Gli ecclesiastici sono soggetti, come gli altri cittadini, a tutte le *leggi penali dello Stato*.

Pei reati nelle dette leggi contemplati, essi verranno giudicati nelle forme stabilite dalle leggi di procedura, dai *Tribunali laici*, senza distinzione tra crimini, delitti e contravvenzioni.

Art. 4. — Le *pene stabilite dalle leggi dello Stato* non potranno applicarsi che ai *Tribunali civili*, salvo sempre all'ecclesiastica Autorità l'esercizio delle sue attribuzioni per l'applicazione delle pene *spirituali*, ai termini delle *Leggi ecclesiastiche*.

Art. 5. — Per le cause contemplate nei quattro articoli precedenti, come per tutte quelle che in ragione di *persona*, o *materia ecclesiastica* si recavano in prima istanza alla cognizione dei Magistrati d'appelli, si osserveranno d'or innanzi la *regole generali di competenza stabilite dalle vigenti leggi*.

Art. 6. — *Rifugiandosi nelle Chiese od in altri luoghi, sino ad ora considerati come immuni*, qualche persona alla cui *cattura* si debba procedere, questa si dovrà *immediatamente eseguire*, e l'individuo arrestato verrà rimesso all'*Autorità giudiziaria* pel pronto e regolare compimento del processo, giusta le norme stabilite dal Codice di procedura criminale.

Si osserveranno però nell'arresto i *riguardi* dovuti alla qualità del luogo e le *cautele* necessarie affinché l'esercizio del culto non venga turbato.

Se ne darà inoltre contemporaneamente o nel più breve tempo possibile *avviso* al Parroco, od al Rettore della Chiesa in cui l'arresto venne eseguito.

Le medesime disposizioni si applicheranno altresì al caso di *perquisizione* o *sequestro di oggetti* da eseguirsi nei suddetti luoghi.

La seconda legge, che fu del 5 giugno stesso anno ed ebbe il numero 1037 della Raccolta, subordinava anche le istituzioni religiose all'obbedienza di un importante vincolo giuridico, ordinando che gli stabilimenti e corpi morali, sieno ecclesiastici o laici, non potevano più acquistare beni stabili nè godere degli effetti di donazioni tra vivi o di disposizioni testamentarie a loro vantaggio, se non previa autorizzazione della potestà pubblica, da darsi con regio decreto su parere del Consiglio di Stato. Invero gli enti morali in tanto posseggono, in quanto hanno un fine da raggiungere; ed è perciò necessario un controllo e un giudizio sulla potenza economica dell'ente in rapporto al suo fine; dappoichè, allo stesso modo che sarebbe pregiudizievole all'interesse pubblico il lasciar sussistere un ente

che non abbia i mezzi patrimoniali adeguati al suo scopo, così pure sarebbe pregiudizievole il consentire che gli enti morali accentrino un patrimonio esuberante sottraendolo ad usi più proficui. Quindi la potestà pubblica, natural tutrice dei generali interessi, avocava a sè cotesto controllo e cotesto giudizio, ponendo termine all'assoluta libertà di possedere ed acquistare che fin'allora aveva goduto la Chiesa cattolica.

Due altri atti si riscontrano nel consecutivo anno 1851. Il primo, di minore importanza, è costituito dalle Regie Patenti del 16 marzo, che riformando gli Statuti della « Sacra Religione ed Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro » sopprimevano l'obbligo di professare la fede cattolica per gli insigniti di quella civile onorificenza, e così aprivano a tutti l'adito di concorrere ai segni di distinzione che lo Stato riserba pei cittadini benemeriti. Delle disposizioni concernenti l'ordine supremo dell'Annunziata, le quali conservarono carattere confessionale fino a tempi recentissimi, tratteremo sotto l'articolo 78. L'altro atto è costituito dalla legge 23 maggio, n. 1184, che sottopose ad una congrua imposta sui beni stabili, sui capitali, sulle rendite fondiari e sui censi, « le divisioni e le Province, i Comuni e gl'istituti di carità e di beneficenza, le *fabbricerie* ed altre amministrazioni delle chiese, i *benefizi ecclesiastici* e le *capellanie* anche laicali, le *case religiose*, i *seminarii*, le *confraternite*, le pie associazioni di esercenti arti e mestieri, gl'istituti religiosi dei *culti tollerati* ed ogni altro corpo o stabilimento di *manomorta* ». Così veniva a cessare un altro odioso privilegio, quello della residuale immunità della chiesa cattolica di fronte alle imposte.

Troviamo poscia il Codice di procedura civile del 1854 (entrato in vigore il 1° aprile 1855), che trattando del giuramento, nell'articolo 443 dichiarava:

I non cattolici giurano secondo le forme richieste dal loro culto.

La quale disposizione, più tardi riprodotta nell'art. 285 del Codice di procedura penale del 1859 (entrato in vi-

gore il 1° maggio 1860) interveniva a cancellare l'incapacità giuridica dei dissidenti a testimoniare innanzi alla giustizia.

Un passo assai notevole segnò sulla nuova via la legge 29 maggio 1855, n. 878. Già con la precedente legge 25 aprile 1848, n. 777, erasi « definitivamente esclusa da tutto lo Stato » la Compagnia di Gesù, sciogliendo e vietando ancora la corporazione del Sacro Cuore, a quella affiliata. Ma era stata una legge di ristretta efficacia, non concernendo che un Ordine solo; sebbene in compenso fosse riuscita la più rigorosa di quante altre seguirono, perciocchè, rispecchiando il non irragionevole odio dell'opinione pubblica, non solo sciolse le Case e confiscò i beni, ma vietò ancora ai Gesuiti ogni adunanza in qualunque numero di componenti, espulse i non regnicoli, obbligò quelli regnicoli a dichiarare il proprio domicilio alla autorità di polizia, condizionò l'assegno d'una pensione alla formale domanda di secolarizzazione. Meno fiera, ma di gran lunga più ampia, fu la legge del 1855 a cui testè accennavamo; dappoichè per effetto di essa cessavano di esistere quali enti morali riconosciuti dalle leggi civili le case di tutti gli ordini religiosi che non attendessero alla predicazione o all'educazione ovvero all'assistenza degli infermi, pur rimanendo ai loro membri la facoltà di continuare a convivere nei chiostri — i capitoli delle chiese collegiate ad eccezione di quelle aventi cura d'anime od esistenti nelle città più popolose — e tutti i beneficî semplici, ai quali non fosse annesso alcun servizio religioso da compiersi personalmente dagli investiti. I beni allora posseduti dai corpi ed enti morali in tal modo soppressi, passavano in amministrazione ad una « cassa ecclesiastica » distinta ed indipendente dalla finanza dello Stato; e ad aumentare i mezzi economici della cassa medesima era altresì imposta un'annua e proporzionale « quota di concorso » sul reddito netto di tutti gli arcivescovati e vescovati, le abbazie, i benefizi, i santuarii, i seminarii, le fabbricerie e le case religiose non soppresses. La Cassa ecclesiastica doveva d'altra parte corrispondere un annuo assegnamento a ciascuno

dei membri delle Case e delle collegiate soppresse; mentre gl'investiti dei beneficî soppressi conservavano l'usufrutto dei rispettivi beni, dei quali la nuda proprietà ritornava ai patroni laici od ecclesiastici, intendendosi sostituita la Cassa ecclesiastica ai patroni ecclesiastici, ed obbligandosi i patroni laici, al momento in cui sarebbe venuto a cessare l'usufrutto degli attuali investiti, a pagare alla ripetuta Cassa una somma eguale al terzo del valore capitale dei beni rispettivi. Soddisfatti i diversi oneri di culto di cui sopra, il dippiù delle rendite della Cassa ecclesiastica doveva essere dalla medesima devoluto a migliorare la sorte dei parroci e quella del clero di Sardegna, in dipendenza dell'abolizione delle decime ordinata in quell'isola dalla legge 15 aprile 1851, n. 1192.

Venne finalmente il Codice penale del 1859 (entrato in vigore il 1° maggio 1860); e in obbedienza alla lettera dell'articolo 1 dello Statuto esso conservò bensì, come tutte le precedenti leggi, la distinzione formale tra la « religione dallo Stato » e gli « altri culti » o « culti tollerati ». Ma per la prima volta abbandonò qualsiasi distinzione sostanziale fra l'una e gli altri; perciocchè esso colpì identicamente i pubblici offensori dei sacri riti e dei loro ministri, quali che i culti fossero — estese ugualmente ai ministri di tutti i culti le pene comminate ai loro abusi — istessamente garentì contro le offese i luoghi di sepoltura, senza graduazione o preferenza tra i cattolici e gli acattolici. Nè più conteneva, come il vecchio Codice del 1839, sanzioni penali contro l'apostasia della religione dello Stato e persino contro l'incolpevole proselitismo da parte degli altri culti; nè contro le associazioni religiose che si organizzassero senza il permesso del Governo; onde veniva ad integrare vie meglio per tutti i culti quella tolleranza che l'articolo 1 dello Statuto avea riserbata solo agli israeliti e ai valdesi. Così la differenza di sanzioni penali secondo che trattavasi della verità ufficiale o degli errori tollerati, non rimaneva più che nei soli articoli 16 e 18 del R. Editto 26 marzo 1848 sulla stampa.

All'atto dell'unificazione nazionale già lungo era il cam-

mino compiuto verso la meta ideale della libertà religiosa, e dell'articolo 1 dello Statuto già rimaneva assai meno di quel che il senso delle sue parole dimostra.

Stato e Chiese nel Regno d'Italia.

§ 37. — Con la progressiva unione delle varie provincie italiche alla monarchia piemontese fra il 1859 e il 1861, le varie importanti leggi finora esaminate vennero estese via via in tutto il nuovo regno, come dovea poi avvenire anche per le provincie Venete nel 1866 e per Roma e il Lazio nel 1870. Inoltre, continuando il moto fatale verso il pieno riconoscimento dei principii di libertà anche nelle relazioni tra lo Stato e la fede, numerose disposizioni si vennero aggiungendo a distinguere sempre meglio la vita civile dalle cose della religione e del culto ⁽¹⁾.

Senza arrestarci alla legge 5 maggio 1861 che rendeva essenzialmente civile la festa dello Statuto (§ 18), rileviamo innanzi tutto la legge 14 luglio 1864, n. 1831, che all'articolo 10 aboliva qualunque speciale esenzione dalla imposta fondiaria — e rileviamo altresì la promulgazione del nuovo Codice civile del 25 giugno 1865, il quale entrò in vigore col 1° gennaio 1866 segnando una vera rivoluzione in questa materia. Fin dall'articolo 1 esso proclamava:

Ogni cittadino gode dei diritti civili, purchè non ne sia decaduto per condanna penale.

Quindi annullava, nei riflessi della capacità civile, i voti religiosi implicanti rinunzia alla personalità umana qual soggetto di diritti. Nel titolo V del libro I faceva poi del matrimonio un atto puramente civile, disciplinandolo nella maniera più indipendente dalla Chiesa cattolica e dai culti in genere. Nel titolo XII dello stesso libro I avocava esclusivamente all'autorità pubblica la tenuta degli atti dello

(1) BRUNIALTI. *Lo Stato e la Chiesa in Italia*. Prefazione al vol. VIII. Serie 1^a della *Biblioteca di Scienze Politiche*. Torino. Unione Tip. Ed. 1891.

stato civile; disponeva quanto segue circa gli acquisti e le alienazioni di beni per parte degli enti ecclesiastici.

Art. 433. — I beni degli Istituti civili od ecclesiastici e degli altri corpi morali appartengono ai medesimi, in quanto le leggi del Regno riconoscano in essi la capacità di acquistare e di possedere.

Art. 434. — I beni degli istituti ecclesiastici sono soggetti alle leggi civili, e non si possono alienare senza l'autorizzazione del Governo.

Art. 518. — L'usufrutto stabilito in favore di comuni o di altri corpi morali (civili o ecclesiastici) per atti fra vivi o di ultima volontà non può eccedere la durata di trent'anni.

Art. 831. Le disposizioni per l'anima o a favore dell'anima espresse genericamente sono nulle.

Art. 833. — Sono nulle le disposizioni ordinate al fine di istituire o dotare benefizi semplici, cappellanie laicali, od altre simili fondazioni.

Art. 932. — Le eredità devolute ai corpi morali (civili o ecclesiastici) non possono essere accettate che con l'autorizzazione del Governo, da accordarsi nella forma stabilite da leggi speciali....

Art. 1060. — Le donazioni fatte ai corpi morali non possono essere accettate che con l'autorizzazione del Governo menzionata nell'articolo 932.

Art. 1075. — È nulla la donazione che ha per oggetti d'istituire o dotare benefizi semplici, cappellanie laicali, od altre simili fondazioni.

Art. 2114. — Lo Stato pei suoi beni patrimoniali e tutti i corpi morali sono soggetti alla prescrizione, e possono opporla, come i privati.

Ed il regio decreto 30 novembre 1865, n. 2601, contenente le disposizioni transitorie per l'attuazione del codice medesimo, nell'articolo 22 chiariva che le disposizioni sulle successioni « sono pure applicabili ai *professi religiosi*, non ostante le rinunzie fatte dai medesimi giusta le leggi anteriori ».

Per tal modo lo Stato si disinteressava ai rapporti meramente interni dei religiosi verso la chiesa cattolica, riconoscendo a quelli la loro piena qualità di subietti di diritto, sottraendo a questa il suo appoggio contro i religiosi che ai loro voti intendessero venir meno, dopo averli prestati; — sottraeva alla chiesa stessa il monopolio degli atti più importanti della vita civile, disinteressandosi affatto ai riti religiosi che volontariamente i cittadini desiderassero associarvi, ond'era reso possibile e valido agli occhi dello Stato anche il matrimonio degli ecclesiastici, e per converso vedovato d'ogni efficacia civile il matrimonio celebrato coi semplici riti religiosi, a qualunque culto essi si riferiscano;

— assimilando la chiesa ufficiale ad ogni altra chiesa, tutte sottoponeva ugualmente alle medesime discipline tutelari dell'interesse sociale in quanto all'acquisto e alla disposizione dei beni per impedire il crescere o il ricostituirsi della manomorta; — segnava dunque notevolissimi passi verso la libertà e l'uguaglianza dei culti e delle chiese.

§ 38. — Indi seguirono due atti importantissimi di soppressione delle corporazioni religiose e di liquidazione del patrimonio ecclesiastico; cioè il decreto legislativo 7 luglio 1866, n. 3096, che riguardò principalmente gli enti *regolari* ossia le corporazioni religiose con vita claustrale comune, e la legge 15 agosto 1867, n. 3848, che riguardò gli enti *secolari* ossia che non richiedono nei propri membri la vita in comune.

La legge piemontese del 1855, come già fu detto, non avea colpito che una parte soltanto degli enti ecclesiastici; inguischè, ad onta della consecutiva sua estensione a quasi tutte le nuove provincie, sulla fine del 1865 esistevano ancora nel nostro paese ben 2382 conventi, con 14,807 monaci e 14,184 monache. Di qui le due nuove leggi suddette, di estensione assai più ampia, e d'applicazione uniforme per tutto lo Stato.

Quella del 1866 dispose:

Art. 1. — *Non sono più riconosciuti nello Stato gli Ordini, le Corporazioni e le Congregazioni religiose regolari e secolari, ed i Conservatorii e Ritiri, i quali importino vita comune ed abbiano carattere ecclesiastico.*

Le case e gli stabilimenti appartenenti agli Ordini, alle Corporazioni, alle Congregazioni ed ai Conservatorii e Ritiri anzidetti sono soppressi.

Art. 2. — *I membri degli Ordini, delle Corporazioni e Congregazioni religiose, Conservatorii e Ritiri godranno, dal giorno della pubblicazione della presente legge, del pieno esercizio di tutti i diritti civili e politici.*

Per effetto di questa legge, tutti i conventi perdettero definitivamente la personalità civile e il carattere di legali comunità; e cessò anche la facoltà di continuare ad abitare nei chiostri (come aveva consentito la legge piemontese del 1855), fatta solo eccezione per le monache entratavi prima del 1864. Tutti i beni immobili appartenenti

alle corporazioni soppresse — eccettuati però gli edifizî inservienti al culto o destinati ad abitazione dei vescovi e dei parroci, i seminarî, e quelli costituenti la dote dei benefizî di patronato laicale o misto, ecc. — erano devoluti al demanio dello Stato, il quale tuttavia doveva convertirne il valore in altrettanta rendita pubblica, la cui amministrazione affidavasi al « Fondo pel culto » sostituito da quella legge stessa all'antica Cassa ecclesiastica. Inoltre era resa generale la « quota di concorso » sopra tutti i beni degli enti conservati e sopra i beni od assegnamenti degli attuali investiti di enti soppressi; ed anche questa quota di concorso (la quale insieme alla tassa sul valore locativo offre i due soli esempi d'imposta progressiva nella legislazione nostra) era devoluta in amministrazione al Fondo pel culto. Viceversa, ai membri delle corporazioni soppresse — proibita già con la legge di pubblica sicurezza la facoltà di questuare — erano assegnate pensioni vitalizie a carico del fondo suddetto, non più (come per la legge del 1855) in proporzione dei beni già appartenenti a ciascun ente ecclesiastico, ma secondo regole fisse. Conseguentemente ai membri degli Ordini religiosi non rimaneva che la facoltà consentita a tutti dal diritto comune, di vivere, se così volevano, in forma di associazioni volontarie, senza però poter ricostituire un ente giuridico capace di possedere ed amministrarsi.

La legge del 1868, a sua volta, compì l'opera per rispetto alle fondazioni ecclesiastiche; ed eccone i primi articoli:

Art. 1. — *Non sono più riconosciuti come enti morali:*

1° I capitoli delle chiese collegiate, le chiese ricettizie, le comunie e cappellanie corali, salvo per quelle tra esse che abbiano cura d'anime, un solo beneficio curato, od una quota curata di massa per congrua parrocchiale;

2° I canonicati, i benefizî e le cappellanie di patronato regio e laicale dei capitoli delle chiese cattedrali;

3° Le abbazie ed i priorati di natura abbaziale;

4° I benefizî ai quali, per la loro fondazione, non sia annessa cura d'anime attuale, o l'obbligazione principale permanente di coadiuvare al parroco nell'esercizio della cura;

5° Le prelature e cappellanie ecclesiastiche o laicali;

6° Le istituzioni con carattere di perpetuità, che sotto qualsivoglia denominazione o titolo sono generalmente qualificate come fondazioni o legati

pii per oggetto di culto, quand'anche non erette in titolo ecclesiastico; ad eccezione delle *fabbricerie* ed opere destinate alla conservaziane dei monumenti ed edifizî sacri che si conserveranno al culto. Gli *istituti di natura mista* saranno conservati per quella parte dei redditi e del patrimonio che, giusta l'articolo 2 della legge 3 agosto 1862, n. 753, doveva essere distintamente amministrata, salvo quanto alle *confraternite* quello che sarà con altra legge appositamente ordinato, non differito intanto il richiamo delle medesime alla sorveglianza dell'autorità civile.

La designazione tassativa delle opere che si vogliono mantenere perchè destinate alla conservazione di monumenti e la designazione degli edifizî sacri da conservarsi al culto, saranno fatte con decreto reale da pubblicarsi entro un anno dalla promulgazione della presente legge.

Art. 2. — *Tutti i beni di qualunque specie*, appartenenti agli anzidetti enti morali soppressi, sono devoluti al *Demanio dello Stato*, sotto le eccezioni e riserve infra espresse.

E cioè — quanto ai *beni stabili*, il Demanio iscriveva a favore del Fondo pel culto una rendita del 5 per cento, uguale alla rendita dei medesimi — quanto ai *canoni, censi, livelli* ed altre prestazioni annue, il Demanio ne faceva pure assegnazione al Fondo pel culto, ritenendone l'amministrazione per conto del medesimo. Su tutto il patrimonio ecclesiastico, mobiliare o immobiliare, soggetto o non soggetto a conversione e con la sola eccezione dei benefizi parrocchiali, era poi imposta una tassa straordinaria del 30 per cento. Ai patroni laicali dei benefizi soppressi, era consentito di rivendicare i beni costituenti la dotazione, però con l'obbligo di pagare allo Stato il 30 per cento del valore dei beni medesimi; dei beni delle prelature e cappellanie e delle fondazioni e legati pii ad oggetto di culto, si consentiva ai privati lo svincolo, ma col pagamento del 24 per cento, ossia della doppia tassa di successione fra estranei. Finalmente gl'investiti dei benefizi in tal guisa soppressi, ricevevano, vita durante, un assegnamento annuo in corrispondenza alla rendita netta della loro dotazione ordinaria.

Più tardi la legge 11 agosto 1870, n. 5784, allegato P, interpretando quella del 1866, dispose che dovessero soggiacere alla conversione anche i beni delle Fabbricerie e delle altre amministrazioni di chiese parrocchiali e sussidiarie, dei santuarî od oratorî, dei Capitoli e dei Collegi aventi parrocchialità collettiva, con la sola eccezione della

quota di quel canonico o sacerdote il quale esercitasse individualmente la cura d'anime.

Per effetto di queste varie leggi, la proprietà ecclesiastica la quale era di spettanza degli enti che furono conservati, continuò a rimanere ai medesimi (con le detrazioni predette); però sotto la vigilanza dello Stato e con la vecchia riserva di temporanea amministrazione per mezzo dei Regi Economati dei benefizî vacanti, nei periodi di mancanza dei rispettivi investiti. Invece la proprietà ch'era di spettanza degli enti soppressi, e quella che fu tolta agli enti conservati, risultò suddivisa in due parti: delle quali l'una, pur continuando a sopperire ai bisogni della chiesa cattolica, venne data in amministrazione al Fondo pel culto; l'altra essendo stata riconosciuta superflua ai bisogni medesimi, o fu fatta ritornare in mani laiche per mezzo delle rivendicazioni e degli svincoli, ovvero fu indemaniata dallo Stato a scopi laici, quali l'istruzione o la beneficenza, od anche a meri scopi fiscali.

§ 39. — Spuntava indi a poco l'alba sospirata dell'unione di Roma all'Italia; e con la sparizione degli « Stati della Chiesa » il Pontefice perdea per sempre il suo potere temporale, pur rimanendo nella nostra stessa capitale, spirituale sovrano di quattrocento milioni di credenti sparsi per tutta la terra. Di qui un problema formidabile, un problema unico nella storia, e già intuito e studiato con meraviglioso acume da Gioberti e più ancora da Cavour; quello cioè di far coesistere in uno stesso luogo, senza inframmettenze reciproche, la rappresentanza suprema d'uno Stato libero e la spirituale indipendenza del capo dell'orbe cattolico. Trattavasi di mostrare al mondo intiero, che la perdita del potere temporale non diminuiva in alcun modo la libertà del Pontefice, come questi assumeva protestando e ancora oggi assume; trattavasi di assicurare al capo della chiesa romana tali guarentigie da conservargli una libertà spirituale non inferiore a quella di cui egli godeva mentre era capo di Stato, senza con ciò renderlo in alcuna guisa dipendente dall'Italia, nè render questa a lui sottomessa.

L'arduo problema, a cui si preparavano i nostri maggiori uomini fin da quando la nazione italiana avea concepito le prime speranze d'unificarsi all'ombra della monarchia sabauda (§ 17), balzò fuori a reclamare una urgente soluzione il dì stesso in cui decidevasi l'improvvisa marcia delle nostre truppe su Roma.

Varcando infatti il confine pontificio alla testa dell'esercito nazionale, il generale Raffaele Cadorna emanava il seguente proclama, in data di Terni, 11 settembre 1870:

Italiani delle Province Romane!

Il Re d'Italia m'ha affidata un'alta missione, della quale voi dovete essere i più efficaci cooperatori.

L'esercito, simbolo e prova della concordia e dell'unità nazionale, viene tra voi con affetto fraterno per tutelare la sicurezza d'Italia e le vostre libertà: voi saprete provare all'Europa come l'esercizio di tutti i vostri diritti possa congiungersi col *rispetto alla dignità ed all'Autorità Spirituale del Sommo Pontefice*. La *indipendenza della Santa Sede* rimarrà inviolabile in mezzo alle libertà cittadine, meglio che non sia mai stata sotto la protezione degli interventi stranieri.

Noi non veniamo a portare la guerra, ma la pace e l'ordine vero. Io non devo intervenire nel Governo e nelle Amministrazioni, a cui provvedete voi stessi. Il mio compito si limita a mantenere l'ordine pubblico ed a difendere l'invulnerabilità del suolo della nostra patria comune.

Indi, avvenuta nel 20 settembre la riunione di Roma all'Italia e compiutosi nel 2 ottobre il plebiscito delle romane provincie il decreto-legge 9 ottobre 1870, n. 5903, mentre interveniva a dichiarare nel suo primo articolo che « Roma e le provincie romane fanno parte integrante del Regno d'Italia », soggiungeva poscia a pubblica tranquillità le disposizioni seguenti:

Art. 2. — Il Sommo Pontefice conserva la *dignità, la inviolabilità, e tutte le prerogative personali* di Sovrano.

Art. 3. — Con apposita legge verranno sancite le condizioni atte a garantire, *anche con franchigie territoriali*, l'indipendenza del Sommo Pontefice e il libero esercizio dell'autorità spirituale della Santa Sede.

Seguirono due altri regi decreti in data 19 ottobre: il primo dei quali, contraddistinto col n. 5940, mandava pubblicarsi in Roma e provincia l'Editto sulla stampa, intro-

ducendovi però le seguenti modificazioni in rapporto alla nuova condizione conferita al Sommo Pontefice :

Art. 4. — La disposizione dell'art. 14 del R. Editto suddetto si estenderà alla provocazione a commettere *l'attentato alla vita del Sommo Pontefice*.

Art. 5. — La disposizione dell'art. 15 dello stesso Editto si estende pure all'impiego di qualunque dei mezzi indicati nell'art. 1° per impugnare la *inviolabilità della persona del Sommo Pontefice*.

Art. 6. — L'articolo 16 dell'Editto medesimo è modificato come segue: « Chiunque con uno dei mezzi indicati nell'articolo 1° rechi o *oltraggio alla religione dello Stato o ne ecciti il disprezzo*, sarà punito secondo i casi, cogli arresti o col carcere estensibile ad un anno o con multa estensibile sino a lire 2000.

Art. 7. — La sanzione dell'articolo 19 sarà applicabile anche alle *offese verso la persona del Sommo Pontefice*.

Art. 8. — La disposizione dell'articolo 26 si estende agli *inviati delle potenze estere presso la Santa Sede per affari ecclesiastici*.

Art. 9. — Incorreranno nelle pene comminate dall'articolo 28 anche coloro che daranno pubblicità alle imputazioni od ingiurie ivi contemplate per mezzo di fogli pubblici provenienti dall'estero, inviando o facendo inserire in detti fogli le imputazioni o le ingiurie. Gli espositori, venditori e distributori di stampe pubblicate nel regno od anche all'estero, in cui si contengono le dette imputazioni od ingiurie, saranno puniti, se vi ha luogo, come complici dei reati previsti dal mentovato articolo 28.

Art. 10. — È vietata l'introduzione, la vendita e la diffusione in Roma di giornali od altri stampati pubblicati nelle altre italiane provincie od all'estero, in cui si contengano i reati preveduti negli articoli 4, 5, 6, 7, 8 del presente decreto.

Gli espositori, venditori o distributori degli stampati medesimi, saranno puniti come autori degli stessi reati.

L'altro decreto, portante il n. 5961, disponeva :

Art. 1. — Le disposizioni contenute negli articoli 51 e 53 della legge di Pubblica Sicurezza e nella legge sulla stampa, non sono applicabili alla *tipografia esercitata per uso e servizio del Sommo Pontefice*, nè alla *pubblicazione ed affissione, nei modi e luoghi soliti, degli atti che emanino dal Sommo Pontefice*, e di sua autorità dalle Congregazioni od Uffici ecclesiastici da esso dipendenti e stabiliti in Roma per l'esercizio del potere spirituale.

Conseguentemente la tipografia pontificia e gli atti pontifici da affiggersi in Roma rimanevano esonerati da qualsiasi ingerenza della Pubblica Sicurezza.

Ancora un altro R. decreto in data 27 novembre 1870, n. 6030, estendendo al Lazio i diversi Codici del Regno, aggiungeva :

Art. 3. — All'articolo 153 del Codice penale è aggiunto il capoverso seguente :

« Colla stessa pena è punito l'attentato contro la persona del Sommo Pontefice ».

È parimenti aggiunto all'articolo 471 del detto Codice penale il seguente capoverso:

« Colle stesse pene saranno puniti i pubblici discorsi, gli scritti o fatti che siano di natura da eccitare lo sprezzo od il malcontento contro la persona del Sommo Pontefice ».

È sospesa l'attuazione degli articoli 268, 269 e 270 dello stesso Codice (*circa gli abusi dei ministri dei culti nell'esercizio delle loro funzioni*).

E finalmente la legge 31 dicembre 1870, n. 6165, nel ratificare il riferito decreto-legge 9 ottobre in quanto alla proclamata annessione di Roma e del Lazio, soggiungeva che « le disposizioni degli articoli 2 e 3 » sarebbero state « particolarmente determinate con apposita legge ».

Questa « apposita legge » era stata infatti presentata dal Governo alla Camera il 9 dicembre 1870, e su relazione di Ruggero Bonghi fu dalla Camera approvata il 21 marzo 1871, dopo una discussione memorabile. In Senato ebbe à relatore Terenzio Mamiani, e riportò l'approvazione il 2 maggio, però con alcune modificazioni che resero necessario un nuovo intervento dell'assemblea elettiva. Ed approvata definitivamente da quest'ultima 7 giorni dopo, fu promulgata il 13 maggio 1871 col n. 214. È dessa la famosa « Legge sulle prerogative del Sommo Pontefice e sulle relazioni della Chiesa con lo Stato » — o, come più brevemente suol dirsi, la « legge delle guarentigie » — non Concordato con la Santa Sede, non trattato internazionale con le altre potenze cattoliche, ma libero atto sovrano dello Stato nostro, che spontaneamente, e senza mendicare accettazione o reciprocità o corrispettivo dalla Chiesa di Roma, le costituiva una ricca dote di tutti i più ampi mezzi giuridici per raggiungere i suoi scopi e restituiva a Dio quel che Cesare si era procacciato nel corso dei secoli, senza con ciò minimamente limitare od offendere la libertà di coscienza, la libertà di culto, l'indipendenza della vita civile e politica. Non è qui il luogo di darne un minuzioso commento, ma è qui il luogo di riportarne il testo in-

tegrale con brevissime illustrazioni dei punti più notevoli ⁽¹⁾.

§ 40. — La legge delle guarentigie è divisa in due Titoli, i quali avrebbero potuto costituire due leggi separate e distinte. Il primo Titolo ha per epigrafe « Prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede » ed è del tenore seguente:

Art. 1. — La *persona del Sommo Pontefice* è sacra ed inviolabile.

Art. 2. — L'attentato contro la *persona del sommo Pontefice* e la provocazione a commetterlo sono puniti colle stesse pene stabilite per l'attentato e per la provocazione a commetterlo contro la persona del Re.

Le offese e le ingiurie pubbliche commesse direttamente contro la *persona del Pontefice* con discorsi, con fatti, o coi mezzi indicati nell'articolo 1° della legge sulla stampa, sono punite colle pene stabilite all'articolo 19 della legge stessa.

I detti reati sono di azione pubblica e di competenza della Corte d'Assise.

La *discussione* sulle materie religiose è *pienamente libera*.

Art. 3. — Il Governo italiano rende al Sommo Pontefice, nel territorio del Regno, gli *onori Sovrani*; e gli mantiene le *preminenze d'onore* riconosciutagli dai Sovrani cattolici.

Il Sommo Pontefice ha facoltà di tenere il consueto numero di *guardie* addette alla sua persona e alla custodia dei palazzi, senza pregiudizio degli obblighi e doveri risultanti per tali guardie dalle leggi vigenti del Regno.

Art. 4. — È conservata a favore della Santa Sede la *dotazione* dell'annua rendita di lire 3,225,000.

Con questa somma, pari a quella inscritta nel bilancio romano sotto il titolo: « Sacri palazzi apostolici, Sacro Collegio, Congregazioni ecclesiastiche, Segreteria di Stato ed Ordine diplomatico all'estero » s'intenderà provveduto al trattamento del Sommo Pontefice e ai varî bisogni ecclesiastici della Santa Sede, alla manutenzione ordinaria e straordinaria e alla custodia dei

(1) SCADUTO. *Guarentigie Pontificie*, II edizione. Torino, Unione Tip., Ed., 1889 (Estratto dal « Digesto Italiano »). — ZANICHELLI. *Monarchia e Papato in Italia*. Bologna, Zanichelli, 1889.

* Cfr. BONGHI. *Relazione sulle prerogative*, ecc. Discussione alla Camera dei deputati, addì 15 gennaio 1871.

Per la più recente giurisprudenza in merito alla interpretazione ed applicazione della « legge sulle guarentigie » in genere ed in specie degli articoli 1, 10, 11, 16, vedi le sentenze: 5 dic. 1904 del Tribunale di Roma, pubblicata in *Giur. ital.*, 1905, II, 169, con note dei professori SCADUTO e CALISSE; 17 nov. 1905, della Cassaz. penale, Sez. II, pubblicata in *Giur. ital.*, 1906, II, 68; 30 dic. 1905, ancora del Tribunale di Roma, pubblicata in *Giur. ital.*, 1906, I, Sez. II, 44.

palazzi apostolici e loro dipendenze, agli assegnamenti, giubilazioni e pensioni delle guardie di cui nell'articolo precedente, e degli addetti alla Corte Pontificia, ed alle spese eventuali: non che alla manutenzione ordinaria e alla custodia degli annessi Musei e Biblioteca, e gli assegnamenti, stipendi e pensioni di quelli che sono a ciò impiegati.

La dotazione di cui sopra, sarà iscritta nel Gran Libro del Debito pubblico in forma di *rendita perpetua ed inalienabile* nel nome della Santa Sede; e durante la vacanza della Sede si continuerà a pagarla per supplire a tutte le occorrenze proprie della Chiesa romana in questo intervallo.

Essa resterà *esente da ogni specie di tassa ed onere* governativo, comunale o provinciale; e *non potrà essere diminuita* neanche nel caso che il Governo italiano risolvesse posteriormente di assumere a suo carico la spesa concernente i Musei e la Biblioteca.

Art. 5. — Il Sommo Pontefice, oltre la dotazione stabilita nell'articolo precedente, continua a godere dei *palazzi apostolici* Vaticano e Lateranense, con tutti gli edifizî, giardini e terreni annessi e dipendenti, nonchè della villa del Castel Gandolfo con tutte le sue attinenze e dipendenze.

I detti palazzi, villa ed annessi, come pure i Musei, la Biblioteca e le collezioni d'arte e d'archeologia ivi esistenti, sono *inalienabili, esenti da ogni tassa o peso e da espropriazione per causa di utilità pubblica*.

Art. 6. — Durante la vacanza della Sede Pontificia, nessuna autorità giudiziaria o politica potrà, per qualsiasi causa, porre impedimento o limitazione alla libertà personale dei *Cardinali*.

Il Governo provvede a che le adunanze del *Conclave* e dei *Concili ecumenici* non siano turbate da alcuna esterna violenza.

Art. 7. — Nessun ufficiale della pubblica autorità od agente della forza pubblica può, per esercitare atti del proprio ufficio, *introdursi nei palazzi e luoghi di abituale residenza o temporaria dimora del Sommo Pontefice*, o nei quali si trovi radunato un *Conclave* o un *Concilio ecumenico*, se non autorizzato dal Sommo Pontefice, dal *Conclave* o dal *Concilio*.

Art. 8. — È vietato di procedere a *visite, perquisizioni o sequestri* di carte, documenti, libri o registri negli Uffici o Congregazioni Pontificie rivestiti di attribuzioni *meramente spirituali*.

Art. 9. — Il Sommo Pontefice è pienamente libero di compiere tutte le *funzioni* del suo *ministero spirituale* e di fare *affiggere alle porte delle basiliche e chiese di Roma* tutti gli atti del suddetto suo ministero.

Art. 10. — Gli Ecclesiastici che per ragioni d'ufficio partecipano in Roma all'*emanazione degli atti* del ministero *spirituale* della Santa Sede, non sono soggetti, per cagione di essi, a nessuna molestia, investigazione o sindacato dell'autorità pubblica.

Ogni *persona straniera* investita di ufficio ecclesiastico in Roma gode delle *guarentigie personali* competenti ai cittadini italiani in virtù delle leggi del Regno.

Art. 11. — Gli *Inviati dei Governi esteri* presso Sua Santità godono nel Regno di tutte le prerogative ed immunità che spettano agli Agenti diplomatici secondo il diritto internazionale.

Alle offese contro di essi sono estese le sanzioni penali per le offese agli *Inviati delle Potenze estere* presso il Governo italiano.

Agli *inviati di Sua Santità* presso i Governi esteri sono assicurate, nel territorio del Regno, le prerogative ed immunità d'uso, secondo lo stesso diritto, nel recarsi al luogo di loro missione e nel ritornare.

Art. 12. — Il Sommo Pontefice corrisponde liberamente coll'Episcopato e con tutto il mondo cattolico, senza veruna ingerenza del Governo italiano.

A tale fine gli è data facoltà di stabilire nel Vaticano o in altra sua residenza, Uffici di *Posta* e di *Telegrafo* serviti da impiegati di sua scelta.

L'Ufficio postale pontificio potrà corrispondere direttamente in pacco chiuso cogli Uffici postali di cambio delle estere Amministrazioni, o rimettere le proprie corrispondenze agli Uffici italiani. In ambo i casi, il trasporto dei dispacci o delle corrispondenze munite del bollo dell'Ufficio pontificio sarà esente da ogni tassa o spesa nel territorio italiano.

I *corrieri* spediti in nome del Sommo Pontefice sono pareggiati nel Regno ai corrieri di Gabinetto dei Governi esteri.

L'Ufficio telegrafico pontificio sarà collegato colla rete telegrafica del Regno a spese dello Stato.

I telegrammi trasmessi dal detto Ufficio con la qualifica autenticata di pontifici saranno ricevuti e spediti con le prerogative stabilite pei telegrammi di Stato e con esenzione da ogni tassa nel Regno.

Gli stessi vantaggi godranno i telegrammi del Sommo Pontefice, o firmati d'ordine suo, che, muniti del bollo della Santa Sede, verranno presentati a qualsiasi Ufficio telegrafico del Regno.

I telegrammi diretti al Sommo Pontefice saranno esenti dalle tasse messe a carico dei destinatari.

Art. 13. — Nella città di Roma e nelle sei Sedi suburbicarie ⁽¹⁾, i seminari, le accademie, i collegi e gli altri istituti cattolici fondati per la *educazione e cultura degli ecclesiastici* continueranno a dipendere *unicamente* dalla Santa Sede, senza alcuna ingerenza delle autorità scolastiche del Regno.

In cambio del potere temporale — e fortunatamente non dando alcun seguito alla prima idea di « franchigie territoriali » accennata nel decreto-legge 9 ottobre 1870 — si istituiva adunque, a sostrato dell'autorità spirituale della Chiesa Romana, una singolare specie di « sovranità » nel Sommo Pontefice. Istituzione nuova ed unica nel diritto pubblico, siccome era nuova ed unica nella storia la condizione di cose alla quale si dovea provvedere. La persona del Papa era dichiarata sacra ed inviolabile come quella del Re (§ 84 e seguenti), quindi a lui

(1) Le sei sedi suburbicarie sono quelle di Albano, Frascati, Ostia e Velletri, Palestrina, Porto e Santa Rufina, e Sabina. I 6 vescovi rispettivi sono i 6 Cardinali dell'ordine episcopale, essendovi inoltre 50 cardinali dell'ordine dei preti e 14 dei diaconi, in tutto 70.

si conservavano o si attribuivano tutte le dignità e preminenze personali e maggiori guarentigie di diritto punitivo, che son proprie del capo dello Stato, e più tardi anche la franchigia doganale mercè una semplice circolare interpretativa del Ministero delle Finanze in data 27 giugno 1871: — con l'unica differenza, che non è punita la cospirazione contro il Pontefice, mentre è punita quella contro il Re dall'articolo 128 del Codice penale. A lui si consentiva la conservazione del « consueto » numero di guardie; a lui si costituiva una « lista civile » intangibile, composta in parte di un'annua rendita, in parte di palazzi e ville che lo Stato implicitamente faceva suoi col dichiararli inalienabili, ma concedeva in perpetuo al Pontefice, rendendoli esenti da qualsiasi intromissione o giurisdizione delle autorità pubbliche, salvo invito o autorizzazione dello stesso Pontefice. E pei casi di mancanza della persona del Sommo Gerarca, quando la cattedra di San Pietro fosse vacante, assicuravasi parimenti la libertà piena ed assoluta del Conclave e quella dei Cardinali che vi si recano. E pel quotidiano esercizio della spirituale supremazia si riconosceva al Sommo Gerarca il libero esercizio di tutte le funzioni del suo ministero; gli si assicurava la libera comunicazione con l'orbe cattolico per mezzo d'inviati e corrieri, per posta o per telegrafo, per radunanze dei Concilii e mediante l'affissione in Roma di tutti gli atti emanati da lui. E vietavasi ogni intromissione delle autorità civili negli archivi degli uffizi e delle congregazioni pontificie rivestite di attribuzioni meramente spirituali; e si affrancavano da ogni investigazione o molestia gli ecclesiastici ancorchè stranieri che per ragione d'ufficio partecipano in Roma all'emanazione degli atti spirituali; e si lasciava libera alla Santa Sede, nella città di Roma e nelle sei sedi vescovili a questa più prossime, anche l'educazione e l'istruzione dei suoi futuri agenti e ministri. Ma in cambio di tutto ciò, l'articolo 2 nell'ultimo capoverso affermava la « piena libertà » delle discussioni sulle materie religiose, ponendo un principio che per la sua altissima importanza avrebbe meritato di trovar posto nello stesso sta-

tuto, in testa al Titolo concernente i diritti del cittadino libero ⁽¹⁾.

Così nel Regno d'Italia non solo la persona del Re è « sacra ed inviolabile » ma anche quella del Sommo Pontefice; e come per l'uno anche per l'altro la ragione è identica: se fossero responsabili sarebbero amovibili, e mancherebbero della indipendenza necessaria alle rispettive funzioni. Pure, il carattere di questa prerogativa nel Pontefice è diverso che nel Re: infatti, se il Re è irresponsabile, sono per lui responsabili i suoi ministri, mentre pel Pontefice poi non esistono ministri responsabili. Ciò nondimeno la irresponsabilità garantita al Sommo Gerarca non può riuscire di pregiudizio allo Stato italiano, giacchè il Papa è bensì esente da ogni responsabilità e con lui anche gli ecclesiastici che per ragione del loro ufficio partecipano *in Roma all'emanazione* degli atti spirituali; ma non sono irresponsabili quegli ecclesiastici o laici che partecipano alla emanazione di quegli atti fuori di Roma, o comunque alla *esecuzione* degli atti medesimi: e per l'articolo 17 della stessa legge delle guarentigie, la cognizione degli *effetti giuridici* degli atti della Santa sede non è punto sottratta al potere giudiziario, per la qual cosa, ove siano contrari alle leggi del Regno o lesivi dei diritti privati o pubblici rimangono privi d'effetti, ed ove costituiscano reati i rispettivi esecutori sono soggetti intieramente alle leggi penali del Regno. Nè solo questa irresponsabilità non nuoce, ma anzi giova assai alla cosa pubblica. Perciocchè, se l'Italia non avesse stabilito nelle sue leggi che il Papa è immune da qualsiasi responsabilità, potrebbe avvenire che uno Stato estero, offeso da qualche atto della Santa Sede, si rivolgesse all'Italia per ottenerne soddisfazione, non potendosi rivolgere allo stesso Pontefice che non è nè suddito di qualche altra Potenza, nè capo di Stato indipendente che possa muovere o ricevere guerra. Invece, con la cauta dichiarazione che il Papa è irresponsabile e quindi inviolabile,

(1) NOCITO, *Corso di diritto penale*, volume I. *Reati contro il diritto politico*. Roma, Forzani, 1901. Cap. VIII. § 29-31.

l'Italia si è disciolta, in faccia al mondo, della responsabilità che a lei avrebbe potuto incombere per gli atti della Santa Sede: e così, mentre questa rimane affatto libera nell'esercizio del suo ministero spirituale, il nostro paese rimane altrettanto libero di fronte ai terzi.

L'esperienza di trent'anni dimostra ormai luminosamente, che la legge delle guarentigie ha raggiunto appieno il suo scopo. Senza che la Santa Sede abbia dovuto per sua parte accettarla e sottomettersi, ne ha profittato; ed era appunto ciò che desideravasi raggiungere dai sostenitori della formula di Cavour « libera Chiesa in libero Stato ». Un Conclave e un anno giubilare hanno potuto compiersi in Roma con una tranquillità ignota nei passati secoli; i credenti d'ogni parte del mondo hanno potuto qui convenire frequentemente attorno al vecchio Pontefice, biasimando quello stesso ordine di cose che loro consentiva la più libera manifestazione del proprio animo; l'influenza morale della Santa Sede, sciolta da terreni impacci, ha toccato altezze sublimi. Narra l'onorevole Luzzatti nelle sue lezioni all'Università romana, che Marco Minghetti, recatosi a Berlino nel 1875 al seguito del Re Vittorio Emanuele, trovò il Principe di Bismarck corrucciato verso l'Italia per l'esistenza della legge sulle guarentigie. Ardeva allora la lotta fra la Germania e la Chiesa di Roma, il famoso *Kultur-Kampf* che diè poi luogo alle ben note « leggi di maggio ». E Bismarck esclamava: « Se il Papa fosse ancora sovrano territoriale, due navi tedesche inviate nel porto di Civitavecchia lo avrebbero messo a dovere in due giorni; ma voi italiani, con la legge delle guarentigie, lo avete reso inafferrabile ed incoercibile! » Alle quali parole gioiva intimamente il Minghetti, riconoscendovi la prova più esplicita che la legge delle guarentigie avea pienamente corrisposto ai puri desiderî dei sommi uomini che l'aveano pensata e voluta.

§ 41. — Il secondo titolo della legge delle guarentigie tratta delle « Relazioni dello Stato con la Chiesa » ossia con la Chiesa cattolica; e consta dei seguenti articoli:

Art. 14. — È abolita ogni *restrizione speciale* all'esercizio del diritto di riunione dei membri del clero cattolico.

Art. 15. — È fatta rinuncia dal Governo al diritto di *legazia apostolica* in Sicilia, ed in tutto il Regno al diritto di *nonima o proposta* nella collazione dei benefici maggiori.

I Vescovi non saranno richiesti di prestare *giuramento* al Re.

I benefici maggiori e minori non possono essere conferiti se non a cittadini del Regno, eccettochè nella città di Roma e nelle Sedi suburbicarie.

Nella collazione dei benefici di patronato regio nulla è innovato.

Art. 16. — Sono aboliti l'*exequatur* e *placet* regio ed ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti delle Autorità ecclesiastiche.

Però, fino a quando non sia altrimenti provveduto nella legge speciale di cui all'articolo 18, rimangono soggetti all'*exequatur* e *placet* regio gli atti di esse Autorità che riguardano la *destinazione dei beni ecclesiastici* e la *provista dei benefici maggiori e minori*, eccetto quelli della città di Roma e delle Sedi suburbicarie.

Restano ferme le disposizioni delle leggi civili rispetto alla *creazione* e ai *modi di esistenza* degli Istituti ecclesiastici ed *alienazione dei loro beni*.

Art. 17. — In materia *spirituale* e *disciplinare* non è ammesso richiamo od appello contro gli atti delle Autorità ecclesiastiche, nè è loro riconosciuta od accordata alcuna *esecuzione coatta*.

La cognizione degli *effetti giuridici*, così di questi come d'ogni altro atto di essa Autorità, appartiene alla giurisdizione *civile*.

Però tali atti sono privi di effetto se contrari alle *leggi dello Stato* od all'*ordine pubblico* o *lesivi dei diritti dei privati*, e vanno soggetti alle leggi penali se costituiscono reato.

Art. 18. — Con legge ulteriore sarà provveduto al riordinamento, alla conservazione ed all'amministrazione delle proprietà ecclesiastiche nel Regno.

Art. 19. — In tutte le materie che formano oggetto della presente legge, cessa di avere effetto qualunque disposizione ora vigente, in quanto sia contraria alla legge medesima.

Adunque, mentre nel primo Titolo si determinavano le guarentigie reputate necessarie alla Chiesa cattolica acciocchè potesse adempiere con piena indipendenza i suoi fini mondiali, in questo Titolo II si esplicava il concetto della separazione fra lo Stato italiano e la Chiesa romana, in quanto si esercita in Italia. Mentre il Titolo I era la soluzione del problema politico derivante dalla soppressione del potere temporale del Pontefice, questo Titolo II era invece la soluzione del problema giuridico dei rapporti di diritto pubblico interno fra lo Stato affermantesi laico, e la Chiesa costituita sin'allora in condizione speciale. I due

Titoli non sono insieme connessi che dallo spirito di libertà, alleggiante sereno in entrambi.

Volontariamente, per un purissimo omaggio alla libertà religiosa, lo Stato si ritraeva nel campo che gli è proprio, facendo rinunzia ai molti mezzi preventivi e repressivi con cui precedentemente frammischiavasi nelle cose interne del culto cattolico. Quindi si dichiarava abolita ogni restrizione speciale all'esercizio del diritto di riunione dei membri del clero cattolico per le provincie in cui ancora ne esistevano, ed essi perciò rientravano sotto l'imperio della legge comune. Si rinunciava all'antichissimo diritto di legazia, apostolica, in forza della quale il Re in Sicilia godeva della piena giurisdizione ecclesiastica sui vescovi ed arcivescovi con facoltà di correggerne gli atti, di sospenderli, e persino scomunicarli. Si rinunciava implicitamente al diritto di *veto*, spettante ad ogni potenza cattolica nella elezione del Papa. Si rinunciava al diritto di nomina o proposta nella collazione dei benefici maggiori in tutto il Regno. Si aboliva l'obbligo del giuramento al Re da parte dei vescovi; e se ancora rimaneva nelle antiche leggi di alcune provincie (Lombardo-Veneto) l'obbligo del giuramento dei parroci, la consuetudine relegava nel nulla anche quest'ultimo. Si aboliva l'appello *ab abusu*, per cui le disposizioni delle autorità ecclesiastiche in materia di dogmi e di disciplina interna della Chiesa potevano essere portate alla cognizione delle autorità civili e ricevere da queste esecuzione coatta, ma al tempo stesso si richiamava alle giurisdizioni civili la cognizione degli effetti *giuridici* degli atti ecclesiastici. Si aboliva l'*exequatur* e il *placet regio* — vera censura preventiva per la pubblicazione ed esecuzione degli atti delle autorità ecclesiastiche — solo conservandoli transitoriamente per le bolle pontificie o vescovili che riflettono destinazione dei beni e provvista dei benefici, eccettochè in Roma e nelle 6 sedi suburbicarie (§ 230).

Per effetto di così liberali rinunzie, la separazione fra Stato e Chiesa cattolica si potè dire compiuta in Italia.

La legge 19 giugno 1873, n. 1402, estese poscia alla città e provincia di Roma le leggi 1866-67 sulle corporazioni re-

ligiose e sulla conversione dei beni immobili degli enti ecclesiastici, benchè non senza alcune variazioni in armonia col fatto dell'essere quella città la sede d'una Chiesa mondiale.

§ 42. — La legge delle guarentigie, come si è veduto, fu legge speciale per la Chiesa cattolica. Altre che seguirono, considerarono obiettivamente tutti i culti in genere: ossia, in principal guisa la legge 30 giugno 1876, n. 3184, sul giuramento, ed il nuovo codice penale promulgato col regio decreto 30 giugno 1889, n. 6133, ed entrato in vigore il 1° gennaio 1890.

La legge sul giuramento, abrogando gli articoli 299, 487 e 730 del codice di procedura penale, l'articolo 382 del codice penale per l'esercito, l'articolo 428 del codice penale marittimo, e gli articoli 226 e 242 del codice di procedura civile, riduceva ogni giuramento davanti alle Corti ed ai Tribunali ad un atto puramente civile. Compì adunque la riforma iniziata coi codici subalpini del 1854 e del 1859 (§ 36), non più richiedendo che ciascuno giurasse coi riti della sua propria fede, ma rendendo affatto indipendente da ogni culto la solenne attestazione e promessa di esprimere il vero innanzi alla giustizia. E se la detta nuova legge fa obbligo al magistrato di avvertire chi giura, non soltanto dell'importanza *morale* dell'atto, ma anche del vincolo *religioso* che i credenti contraggono con esso davanti a Dio, ciò importa questo solo, che per i credenti il giuramento ha una sanzione di più, non creata dallo Stato: mentre la legge ha cessato di richiedere qualsiasi pubblica attestazione confessionale, nonchè a quelli che non credono, a quei medesimi che credono secondo un determinato culto.

Il nuovo codice penale raggiunse poscia il punto più alto della nostra legislazione, quanto alla esplicazione del sommo principio dell'uguaglianza dei culti. Sparì in esso perfino la distinzione formale tra la « religione dello Stato » e gli altri culti *tollerati*: comparve in esso per la prima volta ufficialmente la magica parola « libertà dei culti » e

sempre vi si parlò di tutti i culti in genere. Ecco infatti le disposizioni riflettenti questa materia ⁽¹⁾:

Libro II, titolo II, capo II — dei delitti contro la libertà dei culti:

Art. 140. — Chiunque, per offendere *uno dei culti ammessi nello Stato*, impedisce o turba l'esercizio di funzioni o cerimonie religiose, è punito con la detenzione sino a tre mesi e con la multa da lire cinquanta a cinquecento.

Se il fatto sia accompagnato da violenza, minaccia o contumelia, il colpevole è punito con la detenzione da tre a trenta mesi e con la multa da lire cento a millecinquecento.

Art. 141. — Chiunque, per offendere *uno dei culti ammessi nello Stato*, pubblicamente vilipende chi lo professa, è punito, a querela di parte, con la detenzione sino ad un anno e con la multa da lire cento a tremila.

Art. 142. — Chiunque, per disprezzo di *uno dei culti ammessi nello Stato*, distrugge, guasta, o in altro modo vilipende in luogo pubblico cose destinate al *culto*, ovvero usa violenza contro *il ministro di un culto* o lo vilipende, è punito con la detenzione da tre a trenta mesi, e con la multa da lire cinquanta a millecinquecento.

Qualora si tratti di altro delitto commesso contro *il ministro di un culto* nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, la pena stabilita per tale delitto è aumentata di un sesto.

Art. 143. — Chiunque, nei *luoghi destinati al culto* o nei cimiteri, mutila o deturpa monumenti, statue, dipinti, lapidi, iscrizioni o sepolcri, è punito con la reclusione da tre mesi ad un anno e con la multa sino a lire cinquecento.

Libro III, titolo III, capo V — degli abusi dei ministri dei culti nell'esercizio delle proprie funzioni:

Art. 182. — *Il ministro di un culto*, che, nell'esercizio delle sue funzioni, pubblicamente biasima o vilipende le istituzioni, le leggi dello Stato o gli atti dell'autorità, è punito con la detenzione sino ad un anno e con la multa sino a lire mille.

Art. 183. — *Il ministro di un culto*, che prevalendosi della sua qualità, eccita al dispregio delle istituzioni, delle leggi o delle disposizioni dell'Autorità, ovvero all'inosservanza delle leggi, delle disposizioni dell'Autorità o dei doveri inerenti ad un pubblico ufficio, è punito con la detenzione da tre mesi a due anni, con la multa da lire cinquecento a tremila e con l'interdizione perpetua o temporanea dal beneficio ecclesiastico. Se il fatto sia commesso pubblicamente, la detenzione può estendersi sino a tre anni.

Alle stesse pene soggiace *il ministro di un culto*, che, prevalendosi della sua qualità, costringe o induce alcuno ad atti o dichiarazioni o contrarie alle leggi, o in pregiudizio dei diritti in virtù di esse acquistati.

Art. 184. — Quando *il ministro di un culto*, prevalendosi della sua qualità, commette un delitto diverso da quelli preveduti negli articoli precedenti, la pena stabilita per il delitto commesso è aumentata da un sesto ad un terzo, salvo che la qualità di *ministro di un culto* sia già considerata dalla legge.

(1) NOCITO. *Corso di diritto penale*, volume I. *Reati contro il diritto politico*, cap. VIII.

E finalmente nel titolo X, capo I, del libro II, in ordine al *furto*:

Art. 403. — Per il delitto preveduto nell'articolo precedente la reclusione è da tre mesi a quattro anni, se il fatto sia commesso:

1° . . . ;

2° in *cimiteri, tombe o sepolcra*, sopra cose che ne costituiscano ornamento o difesa, o che trovinsi in dosso a cadaveri o sepolte con essi;

3° sopra cose che servano o che siano destinate al *culto* in luoghi dedicati all'esercizio di esso, o a questi annessi ed assegnati a custodire le cose medesime, ecc.

In tal guisa tutti i culti, tutte le cose destinate ad essi, tutti i luoghi di sepoltura senza distinzione di culto, e tutti i ministri del culto, ricevevano l'identico trattamento; e ponevasi termine ad ogni vieta discriminazione scaturente dall'articolo 1° della legge fondamentale del Regno. Onde assai giustamente la Cassazione Romana con la sentenza 27 maggio 1892 sul ricorso Monnet ⁽¹⁾, dichiarava che la frase « culti *ammessi* nello Stato » che si legge nei riferiti primi articoli del vigente Codice penale, non contiene altro concetto se non quello del riconoscimento d'una circostanza di fatto, per cui non può nè deve interpretarsi se non come « culti *esistenti* nello Stato » e conseguentemente non ha più facoltà il giudice d'indacare se un determinato culto abbia o non ricevuto la ricognizione legale *dallo* Stato, allo scopo di ammetterlo all'eguale applicazione della legge, ovvero dichiararnelo escluso. All'identico principio, reso ormai parte integrante del nostro diritto pubblico, s'informò anche l'articolo 107 della legge elettorale politica (e il corrispondente articolo 104 della legge comunale e provinciale nel vigente testo unico del 4 maggio 1898, n. 164) del quale parleremo sotto l'articolo 39 dello statuto.

Altri passi infine si fecero con altre leggi speciali verso la compiuta soppressione dei privilegi della chiesa cattolica, e l'unificazione del diritto a fronte di tutti i culti senza discriminazione. La legge 27 maggio 1869, n. 5092, aveva

* (1) V. la sentenza riportata nella *Giurisprudenza Italiana*, a. 1902, II, 229. Cfr. altra sentenza della stessa Cassazione (sez. II), in data 30 novembre 1903, ric. Koerner, riportata nella sopracitata rivista, a. 1904, II, 121.

abolita la dispensa dei chierici dall'obbligo di concorrere alle leve militari; le disposizioni sul pubblico insegnamento sottrassero alle scuole ogni carattere confessionale; quelle sulla capacità ad occupare i varî uffici elettivi ed amministrativi considerarono i ministri del culto in genere, obiettivamente e a un'identica stregua; la legge sulla pubblica sicurezza regolò ad un modo le questue e le cerimonie fuori degli edifizî destinati al culto, qualunque esso sia.

Degna di particolare menzione è anche la legge 14 luglio 1887, n. 4727, che aboliva le decime sacramentali ed altre congeneri prestazioni fondiari, corrisposte da tempi antichissimi dai fedeli alla chiesa cattolica, in ricambio dell'amministrazione dei sacramenti. Quindi cessava definitivamente e in modo uniforme per tutte le parti del Regno (salve le opportune disposizioni transitorie) quella singolare qualità d'imposta a vantaggio della chiesa ufficiale.

§ 43. — Dall'articolo 1° dello statuto si è pertanto sviluppata in cinquant'anni una legislazione così estesa e complessa, da far credere a molti che quell'articolo ne sia rimasto abrogato. L'opinione però non è interamente esatta; perciocchè dell'articolo 1° è oramai abrogata la seconda parte, là dove si parla di *tolleranza* dei culti, ma resta ancora in un certo senso la prima, ove dichiarasi che la religione cattolica è la religione di Stato.

È un fatto innegabile, che la grande maggioranza degli italiani appartiene al culto cattolico, o almeno si collega più al culto cattolico anzichè a qualsiasi altro; le più recenti statistiche, infatti, ci additano su 32 milioni d'abitanti appena 160,000 i cittadini che professano riti diversi. È un altro fatto il quale non può non avere la sua influenza giuridica e politica, quello della esistenza in Roma della suprema gerarchia cattolica. Di qui tre conseguenze, che ci additano in qual senso e fino a qual punto rimane ancor vero, che la religione cattolica è la « religione dello Stato ».

In primo luogo, ciò si appalesa nella determinazione delle feste civili. Uno Stato è certamente libero di determinare come e quando crede, agli effetti giuridici, quali

debbono essere i giorni di riposo che pur sono richiesti dalla natura a periodico ristoro delle umane fatiche. La stessa rivoluzione francese, abolendo il vecchio calendario, non rinunziò a determinare le feste civili, e le pose ad ogni decimo giorno senza badare che in tal maniera prolungavasi forse al di là dei giusti limiti il periodo del continuato lavoro. Ma in siffatta determinazione converrà allo Stato di sconoscere le abitudini secolari di un popolo? Al solo scopo di non far coincidere le feste civili con quelle istituite originariamente dalla Chiesa e oggi praticate da tutti, sarà opportuno che il legislatore faccia cadere le feste civili in giorni considerati lavorativi per costante abitudine? o, peggio ancora, accetterà esso le indicazioni d'un culto meno diffuso, al solo scopo di togliere la supremazia del culto dominante? — Egli è perciò, che in linea di fatto il legislatore italiano si modella sulle regole della religione cattolica, e dichiara civili quelle feste, le quali, indipendentemente dalle disposizioni ufficiali, la grande maggioranza del popolo italiano è già abituata a rispettare da tempo antichissimo. Nè con questo si può dire offesa la libertà di coscienza dei dissidenti, più che non sia offesa la libertà di opinione d'altri individui col prescrivere qualche festa puramente in ricordanza dei grandi avvenimenti politici. Così, accanto alle nostre due feste nazionali ⁽¹⁾ — quella della prima domenica di giugno in memoria dell'unificazione nazionale e dello Statuto, e quella del 20 settembre in memoria dell'annessione di Roma, istituita con la legge 19 luglio 1895, n. 401 — la legge 23 giugno 1874, n. 1968, determina le feste civili riferendosi esclusivamente al calendario della chiesa cattolica: e tali feste contemplano per conseguenza anche le altre leggi nostre, come il Codice civile negli articoli 72, 624 e 716, il Codice di commercio nell'articolo 288, il Codice di procedura civile negli arti-

* (1) Con legge 28 giugno 1907, n. 366, fu dichiarato festa nazionale il 4 luglio 1907, primo centenario della nascita di Giuseppe Garibaldi. Quando si dice: « 4 luglio 1907 » s'intende che la festa è limitata a questo solo anno. Questo diciamo perchè non mancarono giornali che ebbero a dare maggiore portata alla legge.

coli 42, 174 e 753, il regolamento giudiziario nell'articolo 342, ecc. Indi anche il costume oramai stabilito nella nostra pratica, che le elezioni politiche e amministrative si facciano di domenica.

In secondo luogo, se il Governo reputa conveniente di ricorrere o partecipare a cerimonie religiose per associare le pompe del culto a determinati atti della vita pubblica, è naturale ch'esso non ricorra ad altri riti e ministri se non a quelli della religione professata dall'immensa maggioranza del popolo. Su di ciò si possono ricordare le conformi dichiarazioni fatte alla Camera dei deputati dai Ministri Chiaves e Lanza, rispettivamente nelle sedute 24 marzo 1866 e 8 marzo 1872⁽¹⁾. La benedizione delle nuove bandiere per l'esercito, quella dei navigli scendenti in mare, le onoranze ai caduti in battaglia, debbono dunque aver luogo secondo le cerimonie della Chiesa romana; nè vi è sufficiente motivo per criticare questo residuo formale dell'antica religione di Stato, chè se il Governo in tali occasioni stimasse rivolgersi al ministro valdese o al rabbino israelitico, opererebbe, senza dubbio, in maniera di gran lunga meno consona con la coscienza pubblica. Si può certo discutere se alle solennità civili sia giovevole di congiungere funzioni religiose: e difatti vedemmo nel § 18 che le pompe del culto, primamente invocate a solennizzare la festa nazionale, furono dipoi lasciate in disparte; ma, quando tradizioni o convenienze così consiglino, dovrà seguirsi la regola del culto cattolico: ecco tutto. Anche negli Stati Uniti d'America, ove la libertà di coscienza ha raggiunto lo sviluppo massimo dei tempi moderni, le sedute delle Camere s'iniziano con preghiere della liturgia anglicana, e non perciò i dissidenti se ne sentono offesi.

In terzo ed ultimo luogo, la presenza del Sommo Pontefice in Roma rende assolutamente impossibile per noi l'attuazione compiuta del principio che tutte le Chiese debbano sottostare ugualmente al puro e semplice diritto comune. Indi la esistenza della Legge delle Guarentigie e di

* (1) Cfr. anche CRISPI. Tornata del 3 dicembre 1889.

tutta quella vasta legislazione ch'è particolare alla Chiesa cattolica: ma — si noti — è legislazione *speciale*, non legislazione *eccezionale* (come del resto si conservano ancora varie disposizioni speciali, non più eccezionali, pei culti minori) — imperocchè sono veramente limitatissime le tracce che ancora ci rimangono degli antichi esorbitanti privilegi della Chiesa cattolica. Queste tracce residuali, infatti, non sono che le seguenti. Se anche i chierici sono ora obbligati al servizio militare, ad essi però è assicurato, in tempo di guerra, il servizio nelle compagnie di sanità. Se nelle scuole elementari e nei convitti non è più obbligatorio l'esercizio del culto cattolico, lo Stato però non provvede che l'insegnamento o il conforto di questo culto, e non degli altri, a coloro che volontariamente lo invocano. È solo il ministro del culto cattolico, che lo Stato mantiene nelle carceri, negli stabilimenti penitenziari, nelle compagnie di disciplina, fermo tuttavia rimanendo il diritto degli acattolici di richiedere il ministero del proprio rabbino o pastore. Solo gli avvisi e manifesti del culto cattolico sono in Roma esenti dalla censura e in tutta Italia esenti dalla tassa di bollo. Solo pel mantenimento degli edifizii del culto cattolico i comuni sono obbligati a spese, entro date condizioni, e fino a che questa materia non verrà regolata con apposite norme (articolo 299 della vigente legge comunale e provinciale). Solo i Cardinali della Chiesa romana hanno la prerogativa di essere interrogati al proprio domicilio quando occorra che portino testimonianza in giustizia ⁽¹⁾; solo i cardinali, gli arcivescovi e vescovi cattolici hanno speciale considerazione nell'ordine delle precedenzae a Corte e nelle funzioni pub-

* (1) La prerogativa trarrebbe il suo fondamento dall'art. 724 C. p. p. La questione non può però ritenersi pacifica nella dottrina, sebbene nella giurisprudenza la suffraghino varie decisioni. Cfr. sentenza del *Tribunale di Roma* 6 aprile 1892 in causa Amalfitano-Oreglia in « Rivista penale », volume XXXVI, p. 47. Per l'affermativa anche la sentenza della Cassaz. penale, Sez. I in data 5 aprile 1906, ric. Murri (*Riv. Pen.*, vol. LXIII p. 717), a conferma di un giudicato dalla Corte d'Assise di Torino in causa Murri ed altri.

In contrario, per la dottrina, cfr. lo studio del LESSONA: *Cardinali testimoni in causa penale* nella « Rivista penale », vol. XXXVI, p. 15.

bliche, ⁽¹⁾ ed hanno diritto a far malleverie pel prestito dei libri delle biblioteche pubbliche. Finalmente, solo al Pontefice e ai cardinali e all'accompagnamento del viatico è prescritto che si rendano dalle truppe gli onori militari, sebbene il regolamento per l'esercito abbia da qualche tempo abolita la posizione di « preghiera » che prima era prescritta ed alla quale dovevano mettersi anche i militari acattolici.

Da codesti tre punti di vista è dunque forza il concludere che la prima parte dell'articolo 1 conserva ancora la sua formale efficacia. Ma quanto poi alla seconda parte, che negava la libertà di culto, nulla più ne rimane in piedi ai dì nostri. Per tutti quanti i cittadini, senza alcuna distinzione religiosa, l'uguaglianza avanti alle leggi è compiuta, sia ch'esse proteggano, sia che puniscano. Scuole, professioni, uffici governativi, elettorato, eleggibilità, onorificenze, giustizia, imposte, diritto di riunione, d'associazione, di stampa, di proprietà, sono ugualmente aperti a tutti; la beneficenza pubblica, i cimiteri, i modi di sepoltura, non hanno più distinzioni in quanto al culto o alla fede; non è più reato il proselitismo o l'apostasia; i ministri d'ogni culto sono istessamente protetti dalle offese e minacciati per abusi; ogni culto può avere templi visibili e campane, può affiggere avvisi, far questue, compiere cerimonie anche fuori dei luoghi destinati alle preghiere, sol che si subordini alle norme identiche per tutti; la vita civile di tutti gli enti ecclesiastici dipende unicamente dalla concessione che lo Stato fa loro del proprio riconoscimento, e dalle norme con cui esso li regola; le disposizioni per le alienazioni e gli acquisti di beni sono identiche per tutti, eguali sono le disposizioni sull'imposta fondiaria e su quella sui fabbricati per gli edifizî del culto, a mente delle leggi 14 luglio 1864, n. 1831, 26 gennaio 1865, n. 2136, 28 maggio 1867, n. 3718, 1° marzo 1886, n. 3682. L'evoluzione può dirsi compiuta. Fatta la debita parte alla circostanza specialis-

* (1) Cfr. R. D. 19 aprile 1868, n. 4349 relativo alle precedenzae e l'altro R. D. 3 febbraio 1901, n. 33 portante modificazioni al primo.

sima che nel nostro paese ha sede il Capo supremo della gerarchia cattolica, noi possiamo con legittimo orgoglio affermare che abbiamo svolto sino agli estremi limiti che ci sono possibili il grande principio « libera Chiesa e libero Stato » e che la nostra legislazione su questa materia può stare a fronte alle migliori e più progredite dell'epoca moderna ⁽¹⁾.

* (1) La formula « libera Chiesa in libero Stato » di cui si fece, come tutti sanno, banditore, in Italia, il Cavour, non è così semplice nè così felice, nè così adatta a risolvere l'antichissimo e grave problema dei rapporti tra la Chiesa e lo Stato, come dovette sembrare a quella scuola di pensatori che, in Francia, capitanata dal Montalambert, la fece sua verso la metà del secolo decimonono.

Di fatti, considerata per sè stante, a noi, questa formula, parve sempre un po' equivoca, e perciò gravida di non pochi nè tenui pericoli. E gravissimi anzi sarebbero questi ultimi se alla formula si dovesse dare il significato di un principio giuridico assoluto che molti liberali si sforzarono di darle.

Si verrebbe alla conseguenza che lo Stato moderno in genere e lo Stato italiano in specie — dove il problema dei rapporti colla Chiesa è più grave che altrove — dovrebbe far vista di ignorare che la grande maggioranza dei sudditi suoi è anche seguace di una data religione, e che il *cittadino* è spesso anche *credente*; e dovrebbe quindi trascurare tutti i molti e gravi rapporti giuridici cui necessariamente danno uogo i rapporti ecclesiastici. Si comprende che detta trascuranza non sarebbe possibile mai, qualunque fosse il partito che assumesse il governo. La forza delle cose sarebbe, presto o tardi, superiore alla volontà degli uomini.

Così che la formula, che chiameremo anche noi cavouriana, non va intesa in senso assoluto, quale la dizione grammaticale consentirebbe, ma in senso relativo. Il significato suo vero e logico non può essere e non deve essere che questo: lo Stato moderno non è più *confessionale* come una volta, esso deve essere *liberale*.

Vale a dire che lo Stato moderno non professa nè insegna più una religione speciale od *ufficiale* cui assicura determinati privilegi, ma non fa neppure propaganda di ateismo, ed anche semplicemente di indifferenza per le cose di religione. Sente anzi il diritto ed il dovere di intervenire per regolare — nell'interesse della collettività — quei molteplici rapporti cui dà luogo il fenomeno religioso e che — si voglia o no — ha tanta influenza nella vita sociale e politica.

Ed — appunto perchè liberale — deve poi rifuggire, sia dalla intolleranza e dagli eccessi dei reazionari cattolici da una parte, e dagli anticlericali arrabbiati o rivoluzionari dall'altra.

Le quali due avverse schiere s'incontrano, come tutti gli estremi, in un punto: nel chiedere cioè, se deboli e vinte, la libertà; nel negarla, se forti e vincitrici, agli avversari.

Lo Stato moderno la concede, invece, colle debite cautele, a tutte le religioni ed a tutte le chiese.

Ecco, secondo noi, la portata vera e logica che deve avere la formula « libera Chiesa in libero Stato ». Colla quale formula, così intesa, si è altresì dato il vero valore all'articolo primo dello Statuto, che, in pratica, è ben poco come tutti sanno; tanto che ci sembrano inutili logomachie quelle di coloro che si affannano a propugnarne l'abolizione. Essi non s'accorgono di reclamare quello che uno stato di fatto ha già assicurato da tempo al nostro diritto pubblico interno.

* * *

A questo problema dei rapporti tra Stato e Chiesa si ricollega certamente la questione dell'*insegnamento religioso*, la cui libertà può dirsi un corollario della formula sopra accennata, come certo costituisce la conseguenza necessaria della libertà di coscienza.

Usciremmo dal tema che ora ci intrattiene se dovessimo, anche brevemente, fermarci sulla questione dell'insegnamento religioso nelle scuole. Ne facciamo solo un cenno fuggitivo per essere stato — quest'argomento — tema di una lunga e dotta discussione (sebbene non scevra da preoccupazioni elettorali) nella nostra Camera elettiva (febbraio 1908), a proposito di una mozione presentata dall'on. Bissolati e da altri 22 deputati tendente « ad assicurare, si diceva, il carattere laico della scuola elementare, vietando che in essa venga impartito, sotto qualsiasi forma, l'insegnamento religioso ».

La quale mozione ebbe origine, alla sua volta, dal modo d'interpretare la legge vigente (caotica quanto mai per quanto riguarda il Ministero della pubblica istruzione) e vedere se essa abbia abolito l'insegnamento religioso dalle scuole o l'abbia reso facoltativo ed in qual modo.

Anche qui si manifestavano subito le due tendenze estreme più sopra accennate a proposito dei rapporti tra Chiesa e Stato; ma, nella tornata del 28 febbraio, la grandissima maggioranza si dichiarò contro la proposta proibitiva, e seguì il Governo che tra le due soluzioni estreme — l'abolizione o l'obbligatorietà — aveva scelto una via di mezzo che — a parte la forma del provvedimento e le sue modalità — poteva ritenersi la più equa, come quella che lasciando, in sostanza, *facoltativo* l'insegnamento religioso, dimostrava di tenere giustamente conto del momento storico che attraversiamo e dello stato di fatto in cui trovasi la coscienza di milioni e milioni di credenti. Il torto della minoranza era invece quello di mirare più alle idealità e di guardare più alle generazioni future, che alla realtà ed alla generazione presente: mentre è specialmente per questa che si legifera.

Il che non significa che in un avvenire, più o meno prossimo, il legislatore — abbandonato anche questo secondo stadio di transazione e di transizione pel quale ora passa l'insegnamento religioso — non dovrà ricorrere al terzo ed all'ultimo, vale a dire: all'abrogazione di questo insegnamento nella *scuola*, per lasciarlo solo alla sua sede naturale e competente, la *Chiesa*.

Art. 2.

Lo Stato è retto da un Governo monarchico rappresentativo. Il trono è ereditario secondo la legge salica.

SOMMARIO.

Lo Stato.

§ 44. Organizzazione sociale. — § 45. Organizzazione giuridica. — §. 46. Stato e Società. — § 47. Formazione storica degli Stati.

La Sovranità.

§ 48. Sovranità in senso politico. — § 49. Sovranità in senso giuridico. — § 50. Sovranità dello Stato, del popolo, della nazione — § 51. Forme dello Stato.

Il Governo.

§ 52. Manifestazioni della sovranità. — 53. Esercizio della sovranità. § 54. I poteri. — § 55. Le forme di Governo.

Il Governo costituzionale.

§ 56. Essenza e definizione. — § 57. La divisione dei poteri.

Il Governo monarchico.

§ 58. Essenza e definizione. — § 59. Titoli del Monarca italiano — § 60. Cause di vacanza del trono. — § 61. Successione regia (*n*). — § 62. Legge salica.

Il Governo rappresentativo.

§ 63. Sistema diretto. — § 64. Sistema rappresentativo. — § 65. Sue origini. — § 66. Sua forma moderna.

Lo Stato.

§ 44. — Per quanto si risalga verso l'estremo limite ove la storia comincia a emergere dall'ipotesi e dalla leggenda, ciò che s'incontra non è mai l'uomo isolato, ma il gruppo: e non v'ha gruppo, ancorchè rudimentale, che non tenda spontaneamente ad assumere una organizzazione intesa alla migliore soddisfazione dei molteplici bisogni d'ordine fisico, economico, etico, dei suoi componenti.

L'uomo ha necessità imprescindibile del consorzio coi

suoi simili. Il suo vero « stato di natura » non è l'isolamento, ma la vita di relazione; come già notava Aristotele, è un essere eminentemente socievole. L'ambiente che gli occorre per mantenersi e prosperare, è la convivenza nella famiglia, nella comunità, nell'associazione sempre più vasta, perciocchè solo ivi rinviene le condizioni che gli consentono d'attendere con piena efficacia alle necessità sue, contribuendo in pari tempo indirettamente, ma con pari efficacia, anche al vantaggio degli altri. Infatti, dalla diversità delle naturali attitudini, dal vario esercizio di esse come dettano gl'impulsi e come le circostanze permettono, sorge fra gli uomini la divisione del lavoro: e questa, lungi dallo scindere, unisce e affratella, dando luogo ad una subordinazione mutua per la quale ogni individuo diventa utile agli altri come gli altri a lui. Ciascuno, perseguendo il proprio bene e di questo soltanto preoccupandosi, riesce a procurarsi dagli altri quel che gli abbisogna, mentre offre agli altri quel ch'essi a propria volta ricercano. Ai vincoli del sangue, che fondano le famiglie e poi le genti e le stirpi, si aggiungono quelli della vicinanza, della lingua, della religione, delle tradizioni, del comune modo di sentire, e massimamente quelli dello scambio di servizi economici. Rapporti d'ogni genere si stringono, s'intrecciano, si sovrappongono, si richiamano, s'integrano l'un l'altro, si moltiplicano all'infinito. Nessi svariati s'instaurano, consciamente o inconsciamente, a tutela o a soddisfazione di singoli scopi o interessi. Obbedendo al pungolo assiduo dei crescenti bisogni antagonisti che suscitano crescenti attività per soddisfarli, spunta e si rafforza col progredire della civiltà una cooperazione spontanea, dalla quale è resa possibile la vita e con la vita il progresso. Via via, un'associazione composta di mille associazioni specifiche s'ingrandisce e si estende, si complica e si fa stabile, diviene quel che chiamasi una *Società* per antonomasia.

Noi intendiamo per Società una popolazione permanentemente organizzata in cooperazione spontanea nei limiti d'un determinato territorio, per la soddisfazione delle at-

tività naturali dei propri componenti. Il suo scopo ed ufficio, è di offrire a tutti le condizioni prime dell'esistenza e del progresso. Il suo fondamento è nella natura umana: nessuno la crea, nessuno può impedirla o distruggerla; è fenomeno naturale e necessario. Il suo sviluppo, al pari di quello d'ogni entità, procede per gradi lenti e innumerevoli dal semplice al complesso, dall'indefinito al definito, dall'omogeneo all'eterogeneo, accoppiando ad ogni aumento della massa un accrescimento nuovo di struttura, ad ogni differenziazione di parti una nuova dipendenza mutua delle une rispetto alle altre. I suoi elementi costitutivi sono tre, di cui due materiali, uno morale: vale a dire una *popolazione*, grande o piccola, ma integrata per rapporti più larghi che non quelli della semplice parentela e sufficientemente differenziata dalle altre popolazioni contermini — un *territorio* grande o piccolo, ma capace di sostentare la popolazione che lo occupa, sia ch'essa vi trascorra vita nomade cogliendone i frutti spontanei, sia che più tardi applicandosi a intensivi lavori vi si fissi in stabili sedi — un vincolo permanente di *cooperazione spontanea*, per lo scambio di servigi reciproci tra i membri che la compongono.

Non è dessa un'addizione estrinseca e meccanica di unità disciolte, ma è un organico aggregato d'unità costituenti gruppi varii in subordinazione mutua pel libero equivalente scambio di prodotti o servigi: e poichè a molti piace immaginarsela come il coacervo o la somma aritmetica dei granelli di sabbia nel deserto, sarà bene il ricordare, anche a costo di far buon viso a una metafora, che altri l'assomigliò con minore inesattezza ad una biblioteca, in cui mille e mille volumi, distinti l'uno dall'altro e diversi per sesto, per età, per contenuto, per valore, per eleganza di tipi e di fregi, si ritrovano insieme a costituire opere, collezioni e raccolte, aggruppandosi e unificandosi via via dal particolare al generale secondo i varii rami dello scibile.

§ 45. — Senonchè ogni individuo, ogni gruppo che fra gl'individui si determina spontaneamente a scopi specifici, obbedisce all'intimo e fatale impulso di svolgere egoisticamente le proprie forze per ricavarne il massimo possibile effetto utile, senza riguardo alle altrui necessità e non arrendendosi che allorquando s'incontri in una forza più grande, in un ostacolo esterno, che gli riesca impossibile di abbattere e superare.

Ma se ognuno fosse arbitro di comportarsi in guisa da impedire agli altri di fare lo stesso, evidentemente i gruppi e gl'individui meglio dotati opprimerebbero i più deboli, e quella stessa forza misteriosa che suscita la società, le impedirebbe di esistere. Affinchè la società si conservi e prosperi, è dunque indispensabile che il talento dei singoli non debba potersi estendere fino alla mera impossibilità *fisica* di raggiungere i propri scopi o desideri; è indispensabile che sia corretto e contenuto da un limite; e questo vuol essere di siffatto carattere *etico* e siffattamente *obbligatorio*, che i forti stessi, gli stessi gruppi e individui meglio dotati, non vi si possano sottrarre.

Nessun bisogno collettivo si appalesa più impellente e primordiale di questo, cioè del limite reciproco fra le varie attività, della coesistenza ordinata e pacifica; onde lo stesso imperativo naturale che spinge ogni aggregato umano ad organizzarsi spontaneamente in cooperazione *volontaria* per lo scambio dei servizi sociali ed economici, lo spinge in pari tempo e con l'identica necessità imprescindibile ad organizzarsi spontaneamente anche in cooperazione *obbligatoria* per la determinazione e l'imposizione coattiva d'una regola, d'un limite, senza di cui la coesistenza non sarebbe possibile.

Ora, ecco come ha luogo questo fenomeno. Mercè un'opera lenta e continua, indefinita e anonima, la coscienza collettiva penetrandosi del sentimento della giustizia ch'è l'egual vantaggio di tutti, elabora precetti e moniti, costumanze e consuetudini, discipline e regole, che però non hanno sanzione e non ricevono obbedienza se non in quanto il timore di offendere gl'Iddii o quello di incontrare il bia-

simo pubblico, sforzano i singoli ad uniformarvisi. Ma parallelamente il fatto stesso della coesistenza, per le reciproche azioni e reazioni ch'essa implica, genera fra i gruppi e gl'individui differenze crescenti di occupazioni e di risultati; e queste differenze, a loro volta, si traducono in disuguaglianze di valore sociale. Gli uni, e sono di gran lunga il minor numero, per superiorità congenita o acquisita valgono socialmente dippiù; gli altri, e costituiscono la massa, valgono socialmente di meno; e quelli che valgono dippiù, si sollevano nella estimazione pubblica, acquistano aderenze, influenze, rispetto, seguito, clientele, diventano il nucleo e centro cui gravitano, intorno a cui si dispongono spontaneamente i minori valori. Ad essi deriva quindi una egemonia di fatto, della quale è ben naturale che si giovino pei proprî fini; ossia per mantenere la stabilità delle condizioni esistenti e che ad essi son propizie — per assicurare la difesa della proprietà, ch'essi principalmente detengono — per garentire l'ordine, la pace fra i consociati, che sono poi i loro dipendenti medesimi. Nè gli altri del resto avrebbero capacità di attendere meglio a siffatti fini, che sembrano egoistici, ma in realtà coincidendo con l'interesse collettivo si traducono nella soddisfazione del comune bisogno di mantenimento della coesione e dell'assetto sociale. Questi valori, pertanto, assurgono a determinare in concreto le regole della coesistenza sociale, e sostenendole con la forza fisica della quale dispongono, le rivestono di efficaci sanzioni e le rendono per tutti obbligatorie. Fra le norme elaborate nei silenzi della coscienza collettiva, essi scelgono le più mature, le più rispondenti allo scopo; le interpretano, le svolgono, le compiono nei particolari, le fissano, le rivestono di forme certe; e mediante la coazione, della quale assumono il monopolio, ne assicurano il rispetto, e le reintegrano se disconosciute o violate. Così trovasi organizzata la regola coattiva di cui la società abbisogna per far coesistere armonicamente gli interessi egoistici degli uni con quelli egoistici degli altri, secondo un più alto interesse comune — nasce il *diritto*, ch'è sistema di determinazioni e garanzie universali delle

azioni; nasce *la legge* che liga, limita, vincola, obbliga tutti i consociati; — e insieme spunta una organizzazione che dà forza imperativa alle leggi, che pone in servizio del diritto una forza sufficiente a imporlo su tutte le forze singole, che sostituisce una forza unica e giusta alle forze isolate ed egoistiche degli individui o dei gruppi d'individui. Abbiamo allora *lo Stato*, quasi ciò che sta, che è fermo, che mantiene permanenti assise nella mobilità perpetua della vita sociale.

Lo Stato dunque si afferma come una organizzazione spontanea, che allo scopo di tutelare e promuovere l'eguale profitto di tutti, cioè la giustizia, determina il diritto e lo fa valere, sovrapponendosi alle forze arbitrarie dei singoli. Coi suoi comandi e divieti ineluttabili, esso prescrive a ciascuno i limiti, i doveri, gli obblighi, e conseguentemente fa corrispondere in ciascun altro, altrettante facoltà di pretendere, tutelare giuridicamente. Per sua opera, le regole della convivenza sociale acquistano determinazione e certezza giuridica, diventano diritto obbiettivo, e da questo scaturiscono i diritti subiettivi dei singoli. Per sua opera, individui e gruppi sono rivestiti della capacità giuridica, e diventano persone, cioè subietti di diritti e doveri. Per sua opera, le attività naturali assurgono a facoltà garantite, a diritti, a libertà: e se ricevono da esso il loro limite, conseguono per ciò stesso la loro garentia — se perdono in estensione, guadagnano in precisione ed intensità — perciocchè lo Stato, limitandole a fronte delle eguali facoltà degli altri, le rende al tempo istesso coscienti, e le assicura contro le altrui usurpazioni. Così ognuno è contenuto negli eccessi, ma è pure mantenuto nella propria giusta sfera d'azione; risultando equamente determinato, in armonia con le condizioni del tempo e del luogo, il rapporto fra le necessità dei singoli e le esigenze del corpo sociale. Così la coazione è disciplinata da un principio superiore di giustizia, e i conflitti si spiritualizzano diventando giuridici, ricacciandosi sempre più indietro la ragione estrema della forza fisica e delle armi.

Fuori dello Stato non esisterebbero che forze, attività,

appetiti ed interessi naturali, con la scarsa tutela di limitazioni e sanzioni etiche, affidate alla benevolente coscienza dei singoli; in esso, e soltanto per esso, esistono diritti, ossia facoltà garentite giuridicamente. Lo Stato adunque limita allo scopo di garentire: esso è, ad un tempo, il dispensatore dell'ordine e il dispensatore della libertà: è il regolatore della vita sociale. Più elevato di qualsiasi altra personalità, dappoichè è desso che attribuisce altrui la personalità giuridica — più comprensivo di qualsiasi altra organizzazione od associazione, dappoichè l'ordinamento giuridico non è peculiarità di questa o di quella, ma è regola e condizione indispensabile a tutte — lo Stato integra in una poderosa e armonica unità di diritto tutte le forze e tutte le cooperazioni singole.

Noi lo definiremo come l'organizzazione giuridica della Società — come la Società in quanto è organizzata giuridicamente — ovvero, se si preferisce una formola più descrittiva, come una popolazione permanentemente organizzata su proprio territorio pel raggiungimento dei fini collettivi mediante il diritto ⁽¹⁾.

§ 46. — Adunque ogni aggregato umano è condotto dalla sua stessa natura ad assumere una duplice organizzazione parallela e inscindibile: ad essere Società, ad essere Stato. È Società, in quanto lo consideriamo dal punto di vista della cooperazione volontaria, per cui ogni uomo o gruppo ricerca di proprio impulso spontaneo il più compiuto impiego delle sue attività pel più compiuto soddisfacimento dei suoi bisogni morali ed economici, offrendo implicitamente agli altri il mezzo di fare lo stesso. È Stato, in quanto lo consideriamo dal punto di vista della cooperazione obbligatoria, per cui ogni uomo o gruppo, nello svolgere le proprie attività e nel ricercarne il maggiore effetto utile, è tenuto ed obbligato a non oltrepassare quei limiti, senza dei quali gli altri non potrebbero fare lo stesso.

(1) Cfr. per questo paragrafo ancora FILOMUSI GUELFI - op. citata in nota ai §§ 44. l. c.

La Società ha lo scopo d'apprestare a ciascuno l'ambiente propizio allo sviluppo delle umane attività; lo Stato ha lo scopo di garantire a ciascuno lo sviluppo armonico delle attività medesime. In quella, attività e forze naturali, che lo Stato limita, armonizza e trasforma in diritti e libertà, in facoltà giuridicamente determinate e protette. In questo, regole giuridiche ed autorità coattiva che le dichiara e le rende obbligatorie, sorgendo però l'una e le altre dal seno della Società stessa che le plasma e le condiziona a sua immagine.

Pertanto, Società e Stato sono come le due facce inseparabili d'una stessa medaglia, ed è solo per necessità d'indagine che se ne può discorrere come di due separati fenomeni. Appaiono di conserva e mutuamente si completano; nessuno li crea, nessuno li può distruggere; e comunque nel corso dell'evoluzione passino ambidue per gradi innumerevoli in un perpetuo divenire dall'indefinito al definito, dal semplice al complesso, da uno stadio imperfetto ad uno stadio sempre più alto e perfetto — comunque varino di continuo le loro forme, le loro fisionomie specifiche, il loro concreto modo di essere e d'operare — nè l'una nè l'altra organizzazione però mancano mai. Ed hanno elementi comuni ed identici, la popolazione e il territorio: quantunque i medesimi acquistino con lo Stato e per lo Stato una precisione e determinazione che non si rinviene in essi allorquando si considera la nuda Società. E cospirano infine armonicamente al medesimo scopo, che è l'esistenza e il miglioramento continuo dell'umanità. Differiscono tuttavia pel compito prossimo, pei mezzi che adoperano, pel carattere del vincolo o rapporto che pongono in essere tra i consociati. Imperciocchè la Società sta a rendere possibile lo sviluppo delle attività naturali, il progresso; lo Stato intende all'ordine, alla conservazione, senza di cui lo sviluppo e il progresso non sarebbero possibili. I mezzi dell'una sono economici, intellettuali, morali; i mezzi dell'altro sono essenzialmente giuridici. Il vincolo nell'una è di cooperazione volontaria, sulla base dell'equivalenza dei servizi che liberamente si scambiano; nell'altra è di coo-

perazione obbligatoria, sulla base della differenziazione fra chi comanda e chi obbedisce, pel rispetto che ciascuno *deve* tributare all'eguale libertà dei suoi simili.

§ 47. — Se l'origine dello Stato dal punto di vista filosofico si rinviene, come abbiamo detto, nelle necessità della umana natura, l'origine dei vari Stati dal punto di vista storico si connette a due modi o tipi, cioè alla *fondazione* di Stati nuovi, o alla *trasformazione* d'altri Stati preesistenti ⁽¹⁾.

La fondazione, modo originario e perciò proprio piuttosto dei tempi primitivi, ha luogo per due vie diverse. O un popolo, crescendo e sviluppandosi su proprio territorio, perviene all'organizzazione giuridica; ovvero un popolo, già pervenuto a questa organizzazione, muove in cerca d'un nuovo territorio e lo occupa, vicino o lontano. In altri termini, essendo tre gli elementi costitutivi dello Stato (ossia la popolazione, il territorio, e il vincolo giuridico) e non potendo la loro manifestazione mai apparir sincrona, sarà la manifestazione dell'ultimo di essi in ordine di tempo, quella che determinerà l'avvenuta fondazione dello Stato. E poichè è evidentemente da escludere che possa essere ultimo in ordine di tempo l'elemento demografico, ossia la popolazione, così è chiaro che due soli aspetti può assumere la fondazione degli Stati a seconda che si manifesta per ultimo l'elemento giuridico ovvero quello geografico.

La trasformazione, modo secondario o derivato, ha luogo anch'essa in due modi: o per unione o per suddivisione di altri Stati preesistenti. L'*unione* può farsi o tra più Stati, o tra parti di più Stati, o tra uno o più Stati con una o più parti di Stati, ovvero tra uno Stato ed altri territori e popolazioni più o meno lontane. La *suddivisione* può addurre, o che uno Stato si spezzi in più Stati o fra più

(1) RACIOPPI. *La formazione storica degli Stati*. Nell'« Archivio di diritto pubblico », Palermo, 1896.

* BRUNIALTI. *Unione e combinazione fra gli Stati. Gli Stati composti e lo Stato federale*. Prefaz. al vol. VI. serie I, della « Biblioteca di scienze politiche », Torino, Unione tip. ed., 1891.

Stati, ovvero che uno Stato debba cedere una parte di sè ad uno o più Stati, continuando del resto a rimanere Stato benchè di estensione e popolazione più piccola. Ed è a notare, che tolto il caso di nuove colonizzazioni, ad ogni incremento di uno Stato corrisponde la sparizione o l'impicciolimento di uno o più altri.

Le cause delle fondazioni di nuovi Stati sono tutte interne, e derivano dalle condizioni sociali, economiche, religiose, politiche, dallo sviluppo storico dei popoli. Le cause delle trasformazioni possono essere interne od esterne: interne, e sono quelle dipendenti dallo sviluppo storico-politico; esterne, e sono o furono la conquista, la volontà coattiva di un despota o delle altre nazioni, la concessione benevola dell'indipendenza politica, l'effetto di successioni, donazioni o matrimoni. In conclusione, due sole sono le forze che fanno e disfanno gli Stati — la conquista e il principio di nazionalità — ma a misura che la prima va cessando, cresce sempre più l'importanza dell'altra.

Il Regno Sardo fu costituito nel 1814-15 per volontà della diplomazia europea, mediante l'unione del Piemonte e dell'antica repubblica Ligure con la Savoia e il contado di Nizza (§ 1). Il Regno d'Italia fu costituito fra il 1859 e il 1870 per volontà del popolo italiano mediante la successiva riunione delle varie provincie al Regno Sardo, de-tratta la Savoia e Nizza al di là delle Alpi (§ 14-17).

La Sovranità.

§ 48. — L'idea dello Stato, come abbiamo già detto al § 45, implica una differenziazione tra coloro che assurgono al comando giuridico e gli altri che ricevono il comando giuridico senza potersivi negare o sottrarre ⁽¹⁾.

(1) CODACCI-PISANELLI. *Il dogma della Sovranità popolare*. Pisa, 1891.

BRUNELLI. *Teorica della Sovranità*. Ferrara, 1898.

* Cfr. anche l'opera recentissima del RAGGI. *La teoria della Sovranità*. Genova, Donati, 1908.

Uopo è ora l'osservare più dappresso che fra codesti due termini esiste un costante rapporto di subordinazione mutua e di reciproco influsso, che ne rende armonica la coesistenza e tempera quel che ha di triste l'apprendere che il comando è il fatal retaggio dei pochi. Il popolo cioè non può vivere e prosperare in civile consorzio, se non si organizza a Stato, se non si subordina ai capi, dai quali soltanto può ricevere la indispensabile tutela giuridica. Ma i valori sociali a loro volta in tanto possono elevarsi al comando e mantenersi, in quanto rappresentano consciamente o incoscientemente la massa e perciò ne godono il favore ed il seguito; per la qual cosa nè possono emergere ove non abbiano radice o base nel popolo, nè durevolmente imperare ove non curino d'appagarne in qualche modo i bisogni e d'interpetrarne più o meno i desiderii.

È infatti l'intero popolo, quello che elabora silenziosamente le tradizioni, le usanze, le consuetudini, il complesso di regole, che poscia i suoi reggitori tramutano in comandi giuridici obbligatorii. È desso, che dà vita al plebiscito incessante dell'opinione pubblica, ora indefinita e incoerente, ora disciplinata e incanalata dai partiti, dalla stampa, dalle riunioni ed associazioni, ma trionfatrice e imperativa presto o tardi per quelli che comandano. È desso, che mediante la forza negativa per l'inerzia o con quella terribile del numero — col sordo malcontento e con la satira e l'epigramma, o col pugnale delle sette e gl'impeti delle sommosse e delle rivoluzioni — direttamente o indirettamente impone sempre la sua volontà a coloro che lo governano. La forza (notò Hume) è sempre dalla parte dei governati, che sono i più; e quindi non v'ha reggitore il quale non debba in ultima analisi cercare il suo appoggio nell'acquiescenza o almeno nella tolleranza della coscienza pubblica.

Leggi e ordinamenti politici hanno dunque la loro naturale origine, la loro estrema sanzione, nella massa del popolo: e se questo non deve mai disconoscere, sotto pena di precipitare nell'anarchia, che l'obbedienza ai capi è una necessità, i capi a loro volta non debbono mai dimenti-

care, sotto pena di perdere l'imperio, ciò che la sapienza medioevale enunciava nella nota formula: *regnum non est propter regem, sed rex propter regnum*. Nè solamente si vuol dire che il popolo ha legittima aspettazione a non essere sgovernato, ma vuolsi affermare ch'esso ha, nel fatto, i mezzi di piegar sempre i suoi reggitori al proprio volere. L'opinione pubblica a misura che si fa definita e coerente non è solo resistenza saltuaria ai governanti, ma è cooperazione diuturna all'attività di questi ultimi. Qualunque sia l'ordinamento politico, la volontà dei capi non può affermarsi ed esplicarsi, che assumendo le forme e seguendo le vie accette o almeno non repugnanti alla coscienza nazionale; ed è nell'istinto dei reggitori, perchè è nel loro interesse, di non oltrepassare mai la misura, per non correre l'alea di vedersi sconfessati e distrutti. Il diritto, l'autorità che lo dichiara e l'afferma esistono nel popolo e pel popolo; nell'ambiente ch'esso elabora, si muovono ed operano i capi; sui moti, sui cenni suoi, questi sono forzati a regolare la propria condotta; e se essi possono elevare a diritto formale tutto quel che vogliono, è nella coscienza collettiva che trovano l'ostacolo a non volere tutto quello che possono. I capi non sono che l'esponente del popolo, fatti a imagine e simiglianza di lui: onde ripetesi con alto senso di verità che ogni popolo deve avere *un Governo*, ma ogni popolo ha *il Governo* che si merita, e vuol dire che ogni ordinamento politico in tanto esiste, in quanto è sostenuto o almeno sopportato dalla massa.

Latente o manifesto, il principio della responsabilità dei governanti verso i governati è antico quanto la stessa società politica. La potenza e l'ambizione di un capo, combinate con l'ignoranza e l'abiezione di un popolo, possono far credere che l'uno sia il padrone in tutto il senso più esoso della parola, e gli altri siano letteralmente i suoi servi. Ma nel fondo di ogni più autoritaria forma politica sta sempre il fatto che i capi esistono per compiere, bene o male, una somma di funzioni e di servigi nell'interesse generale e comune, per la qual cosa il comando politico non può non essere, nell'intima sostanza sua, un grande inca-

rico, una grande servitù, a cui derivano condizioni e limiti varii e continui dal sentimento pubblico. Le energie sociali si spostano e si modificano lentamente, ma senza cessa; alcuni centri di forza aumentano, altri diminuiscono e spariscono per il risultato di un multiforme complesso di cause; e col modificarsi e spostarsi delle varie energie, si mutano le aspirazioni, le tendenze, le esigenze, gli indirizzi della coscienza collettiva. In questo perpetuo divenire nel quale consiste la vita della società, un centro di forze viene a prevalere socialmente e quindi anche politicamente; e sino a quando si mantiene prevalente nella Società, si mantiene prevalente anche nell'ordine politico; ma il giorno in cui è soppiantato da altre forze sociali, esso decade conseguentemente anche dal potere politico. Così, per una legge eterna e provvida, lo Stato esiste in eterno, ma il reggimento trapassa da un gruppo all'altro, secondo che ciascun gruppo si chiarisce meglio atto a mantenere la coesione sociale; e il trapasso è aiutato o affrettato dal cattivo uso che i reggitori avranno fatto della loro potenza politica, perciocchè quelli che suscitano maggior malcontento affrettano il trionfo delle forze avverse, come quelli che diffondono maggiori soddisfazioni riescono a ritardare più o meno lungamente il trionfo medesimo ⁽¹⁾.

In conclusione, il potere politico è spettanza di coloro che meglio sanno corrispondere ai bisogni, ai desiderii, alle necessità della massa; e quelli che hanno assunto il potere, lo conservano soltanto fino a che la massa non abbia tale spinta a mutare da gettarsi in sostegno e servizio d'altre persone, d'altre forze sociali che a loro volta ascendono al potere politico. Pertanto il popolo possiede e conserva sempre un'*influenza* e una *forza* sue proprie: l'*influenza* dell'opinione pubblica, la *forza* del numero. Entrambe sono la condizione e il sostrato ultimo della *potenza* dei reggitori; ma entrambe sono fenomeni essenzialmente politici e sociologici, non mai giuridici, in quanto e l'*influenza* dell'opinione pubblica e la *forza* rivoluzionaria restano affatto

(1) VACCHELLI. *La responsabilità ministeriale*. Cremona, Frisi, 1896, capo I.

al di fuori e al di là della sfera del dritto. Se questa influenza e questa forza si vogliono chiamare « sovranità » come spesso accade nel linguaggio ordinario, non va dimenticato che trattasi di sovranità in un senso che non è quello proprio e specifico di tale espressione.

§ 49. — Al contrario, la potestà dei reggitori costituisce una capacità essenzialmente ed eminentemente giuridica, dappoichè nasce pel diritto, e secondo il diritto si esercita. Questa potestà consiste nell'ordinare, proibire, consentire, ossia nel prescrivere di fare o di non fare o di rispettare ciò che altri ha eletto di fare o non fare; consiste nel supremo comando giuridico; è la « sovranità » nel senso proprio e specifico dell'espressione.

Parecchi sono i suoi caratteri distintivi. È potestà *originaria*, perchè non deriva da investitura di alcuno, ma dalla necessità stessa per cui esiste lo Stato. È *unica* in ogni Stato, perchè unica è l'organizzazione giuridica di ogni popolo, ed unica in conseguenza la personalità che ordina e divieta, e determina il diritto di quel popolo. È *suprema*, imperativa su tutte le altre volontà, perchè tutto abbraccia il popolo distinto socialmente in gruppi, in classi, in ordini, in minori associazioni a scopi parziali, e tutto abbraccia il territorio ancorchè discontinuo o commisto di lontane colonie. È *indivisibile*, esclusiva, non ammette rivali, nè uguali, nè compartecipi, non potendosi concepire in un medesimo campo due o più poteri ugualmente supremi. È sempre *piena*, uguale a sè medesima — qualunque sia l'ampiezza, la popolazione, la forma politica, la potenza militare od economica dello Stato, — perciocchè ogni Stato, sol che esista, costituisce una piena e per sè stante organizzazione giuridica. Da ultimo è sempre *assoluta*, cioè illimitata giuridicamente, essendo essa che dà vita al dritto e non potendo perciò essere condizionata dal dritto.

Se non fosse assoluta o illimitata, bisognerebbe ammettere nello Stato una potestà giuridica superiore, la quale sia capace d'imporre limiti legali; ma questa potestà superiore, a sua volta, non potrebbe che essere illimitata ed

assoluta, a meno di foggiarne un'altra ancora più alta; cosicchè, anche risalendo di grado in grado per una scala infinita, è forza pervenire sempre al concetto che vi ha nello Stato un potere giuridico, esente da limiti giuridici. Niun dubbio, che qualunque reggitore incontra nell'azione sua limitazioni interne ed esterne, materiali e morali — nella esistenza del popolo soggetto, nell'esistenza degli altri Stati liberi, nella limitazione naturale dei proprî mezzi militari e finanziari, nel suo stesso interesse egoistico che lo trattiene dall'esagerare le proprie pretese — e noi lo riconoscemmo già nel precedente paragrafo. Ma chi interpreta queste limitazioni varie? chi determina fino a qual punto esse influiscono ed operano? È lo stesso reggitore supremo, che liberamente valuta i varii limiti e spontaneamente vi si assoggetta; e se anche erra nelle valutazioni sue, non vi ha mai mezzo *giuridico* di chiamarlo responsabile. L'opinione pubblica ha balìa di criticarlo e la rivoluzione di sbazarlo dal seggio e la storia di bollarlo in eterno: ma nel campo del diritto non vi è luogo a sanzione e condanna. Conseguentemente il supremo potere giuridico ha bensì limiti di fatto nella natura delle cose e limiti morali nella coscienza pubblica ed autolimiti in quella dei detentori di esso, ma giuridicamente non può essere non illimitato ed assoluto.

Mediante questo supremo potere, chi comanda nello Stato può imporre la sua volontà giuridica a tutti, può limitare tutti per mezzo del diritto, senza che alcuno possa imporsi a lui con limiti o freni giuridici. I comandi suoi ricevono il loro valore esclusivamente dalla sua stessa volontà. Qualunque determinazione esso prenda è sempre una determinazione giuridica. S'esso rispetta certe sfere d'attività dei singoli, non è perchè non vi possa legalmente penetrare, ma è perchè si astiene dal penetrarvi. E se garantisce i diritti delle persone singole contro le altrui violenze o ingerenze, non le guarentisce però mai di fronte a sè stesso, giacchè per la natura del suo potere e del suo ufficio, il reggitore supremo non contratta coi terzi, ma ordina.

Questo potere giuridico supremo e perciò illimitato, ch'è veramente *la sovranità*, si può definire: libera autodeterminazione nel campo del dritto — facoltà di decidersi liberamente in ogni proprio volere giuridico — potestà di determinare liberamente la competenza della propria competenza. Brevemente, è potestà di dire l'ultima parola nelle forme e nel campo del diritto.

§ 50. — Da quanto abbiamo fin qui detto rilevasi che per noi la sovranità, il potere del supremo comando *giuridico*, appartiene ad un soggetto ben determinato nel popolo. Molti altri però l'attribuiscono allo Stato in astratto; altri all'intero popolo; altri infine alla nazione. Di queste varie opinioni che dalla nostra differiscono, importa rendersi conto prima di procedere innanzi.

Dicono i primi: Se lo Stato è una persona giuridica, anzi la più elevata e permanente persona giuridica, non può non possedere, come termine correlativo di quest'essere suo, una propria capacità di volere e di operare nel campo del dritto. Ora, questa capacità è appunto quel che dicesi la sovranità. Chi è sovrano, in conseguenza, è lo Stato, ossia l'intiera organizzazione politica in quanto tale e perchè tale: e se nello Stato noi vediamo persone le quali determinano il diritto e l'impongono ai consociati, queste persone non fanno che *esercitare* in concreto alcuni di quei diritti che la sovranità comprende ed abbraccia. Il loro potere di comando giuridico non è dunque la sovranità, mentre invece ne presuppone l'esistenza. Il loro è veramente un *volere* supremo, che però deve esercitarsi in conformità del *potere* supremo; e quest'ultimo non all'uno o all'altro individuo, ma allo Stato, all'ordinamento giuridico della Società, unicamente appartiene.

Intorno a questa dottrina è da osservare che in sostanza essa altro non dice, se non che lo Stato, esistendo per lo scopo di determinare il diritto ed imporlo, non può non avere ed ha in sè stesso la capacità di determinare e imporre il diritto medesimo. Essa dunque risolvesi in una tautologia, in una petizione di principio, nell'affermare che

lo Stato è lo Stato ⁽¹⁾. E della sovranità fa una qualità astratta di un ente astratto; e quasi una nozione negativa, nel senso che potenzialmente nulla allo Stato è impedito di fare in nome del dritto. Ma se la sovranità s'intende come il potere di determinare concretamente e positivamente la competenza della propria competenza, non allo Stato in astratto, bensì a qualche concreta personalità è necessario riferirla. Niun dubbio che la volontà suprema dei reggitori presuppone uno Stato, e nello Stato una coscienza collettiva dalla quale essa attinge ispirazione e guida per le proprie determinazioni giuridiche: ma nè lo Stato, nè la coscienza collettiva sono la sovranità; quindi non è che la volontà suprema dei reggitori *eserciti* meramente un'altrui potestà, ma è sovrana essa stessa, dappoichè determina ed impone il diritto con libera valutazione dei sentimenti ed interessi pubblici. In conclusione, il dire che la sovranità appartiene allo Stato, è uno sfuggire all'arduo quesito di conoscere a chi in concreto nello Stato spetti determinare il diritto ed imporlo.

Altri, penetrandosi della necessità di designare qualche cosa di concreto come soggetto del potere supremo, affermano risolutamente che la sovranità appartiene al popolo. La quale affermazione può vantarsi di un'alta importanza storica, dappoichè nacque in contrapposto al vieto principio che della sovranità faceva depositario perenne il Principe qual signore e padrone assegnato ai popoli da Dio medesimo, in guisa che i sudditi non potessero ribellarsi nemmeno alla tirannide senza offendere i voleri imperscrutabili della divina provvidenza (§ 1). Ma ora che nella storia ha adempiuto il suo compito di distruggere l'idea della « sovranità di diritto divino », anche il principio della sovranità popolare si chiarisce insostenibile. Invero, o si intende per « popolo » la collettività organizzata giuridicamente, ed esso allora è veramente lo Stato; cosicchè la frase Sovranità del popolo si appalesa qual si-

(1) MINGUZZI. *Il limite delle attività avverse alla costituzione*. Milano, Hoepli. 1899, capo III.

nonimo e per giunta inesatto, della frase Sovranità dello Stato. O si intende per « popolo » il complesso dei governati in contrapposto ai suoi reggitori, ed allora non può più intendersi per sovranità il supremo potere di comando *giuridico*, dappoichè già mostrammo che la massa ha forza ed influenza, ma opera sempre all'infuori e al di là del campo del diritto. Qui adunque tratterebbesi d'una sovranità che potremmo dire politica o sociologica, ma non della sovranità nel senso vero e proprio specifico.

Altri infine, studiosi di evitare quel che di scapigliato suole annettersi alla espressione « sovranità del popolo », stimano d'evitarne gl'inconvenienti rifugiandosi nell'ambigua e comoda frase « sovranità della nazione ». Ma questa, oltre al ripetere l'errore sostanziale che testè rilevammo, aggiunge un altro errore od equivoco per conto proprio. Invero, se la parola « popolo » può avere un significato preciso allorchè designa l'elemento demografico dello Stato, nessuna precisione giuridica si riscontra nella parola « nazione ». Nazione viene da nascita, ed indica semplicemente la comunanza d'origine, di linguaggio, di stirpe; come scrisse egregiamente il Burgess, nazione è un popolo etnicamente uno, il quale occupa un territorio geograficamente uno, mentre il popolo coincide necessariamente con lo Stato ch'esso forma, la nazione può coincidere con lo Stato e col popolo, ma può anche non coincidere. Possono esservi cioè Stati nazionali, come la Francia o l'Italia, ma possono anche esservi Stati i quali comprendano più nazionalità, come la Svizzera o l'Austria, nè perciò sono meno Stati; come pure vi possono essere nazionalità scisse fra più Stati, secondo avveniva appunto nella patria nostra anteriormente all'unificazione. Adunque, riferire il concetto di sovranità, che dev'essere eminentemente giuridico, al concetto di nazione che in sè e per sè nulla ha di giuridico, vale impigliarsi in un inutile equivoco e dir cosa doppiamente inesatta.

Anche procedendo per eliminazione, reputiamo inevitabile di pervenire al concetto che la sovranità non può che

appartenere ad *una parte* del popolo, come già affermammo implicitamente nel § 45.

§ 51. — Vuolsi però indagare più dappresso *quanti* sono coloro che nello Stato rivestono il supremo potere giuridico e costituiscono l'« organo sovrano » e cogliere fra le varie quantità il carattere differenziale delle diverse fisionomie che può assumere lo Stato. Questo è infatti l'unico punto in cui differisce da Stato a Stato la sovranità, la quale in tutto il rimanente è sempre identica per estensione, per contenuto e per caratteri (§ 49); e però il determinare a quanti nell'uno o nell'altro Stato la sovranità si appartenga in un dato momento storico, equivale a determinare qual'è la *forma* stessa dello Stato nel periodo di cui trattasi ⁽¹⁾.

Noi vedemmo già, che la differenziazione politica si determina sempre fra una minoranza di valori sociali e la massa (§ 45). Aggiungiamo ora che questa minoranza può essere più o meno ristretta, a seconda che nel corso della evoluzione il valore sociale si determina sulla base del privilegio, ovvero su quella dell'eguaglianza. Abbiamo quindi che la preminenza sociale, la quale si risolve in supremo potere giuridico, può essere attribuito o di *pochi* in regime di privilegio, o di *molti* in regime d'uguaglianza. Può però appalesarsi anche una terza soluzione; ed è che il supremo potere si concreti in *un solo* individuo, sempre sotto l'ispirazione e l'influsso dell'intero corpo sociale. Cosicchè in definitiva l'organo sovrano può essere costituito o da un solo, o da pochi, o da molti; e perciò si possono avere tre *forme di Stato* dette rispettivamente con parole greche Monarchia, Aristocrazia e Democrazia, senza possibilità di escogitarne alcun'altra che non sia questa o quella di esse. Monarchia è la sovranità di un solo; aristocrazia la sovranità di pochi in regime di privilegio; democrazia la sovranità di molti in regime d'uguaglianza giuridica.

(1) RACIOPPI, *Forme di Stato e forme di Governo*. Roma, Società editrice Dante Alighieri, 1898.

La forma monarchica è probabilmente la prima a comparire, ed è senza dubbio la più ricorrente nella storia. Infatti, la differenziazione più semplice e che quindi possiamo ritenere come più ovvia nelle società rudimentali, è quella del singolo che si distacca dalla rimanente massa ed a questa s'impone. Inoltre l'unità del comando è per fermo la condizione più propizia ad aversi coesione, energia, efficacia d'utile effetto; o ad ogni modo essa è richiesta ineluttabilmente nei tempi torbidi e ovunque occorra un'azione pronta ed energica, siccome appunto dovette accadere nelle condizioni che furono lo stato normale delle epoche trascorse. D'altra parte, anche nelle epoche più progredite, dopo le grandi agitazioni il popolo si lascia facilmente sorprendere dalle grandi stanchezze, e pur di riavere l'ordine rinuncia senza rimpianti alla libertà, applaudendo al dittatore o al Cesare finchè la crisi è superata e col ritorno dell'ordine l'evoluzione riprende il normale suo corso. E noi, dovunque la sovranità è giuridico attributo di un singolo individuo, diciamo che la forma dello Stato è monarchica. Le condizioni del tempo e del luogo posso o imprimere alla monarchia il carattere patriarcale, o quello feudale, o patrimoniale, o militare, o teocratico; possono farla dispotica o assoluta, ereditaria o semplicemente vitalizia; ma in ogni caso è la forza delle armi, il lustro delle vittorie, lo splendore delle ricchezze, l'aureola della religione, l'ascendente della tradizione e della eredità, il prestigio del lontano e dell'ignoto, ciò che solleva il monarca sulla massa e gliene assicura il legale predominio. Re o Principe, Czar o Imperatore, conquistatore straniero o usurpatore domestico, dominatore acclamato per le sue qualità o rampollo ereditario capitato « come Dio lo manda », egli è giuridicamente il sovrano, se quello che a lui piace è legge, se ogni sua volontà costituisce una prescrizione obbligatoria, se ha il potere di determinare a tutti i limiti giuridici senza che da alcuno possa essere esso stesso assoggettato a giuridici limiti (§ 58).

Altre differenziazioni di valori sociali si manifestano nel corso dei tempi, e in diverse condizioni di civiltà.

Dalla guerra, dalla conquista, da particolari svolgimenti economici, emergono i privilegiati, monopolizzatori della ricchezza fondiaria: pochi in numero, com'è naturalmente limitata la terra sì che tutti non possono averne; rafforzati anch'essi dall'eredità, nobilitati dalla tradizione, socialmente sollevati sopra la gran massa dei non abbienti che da loro dipendono, posti dalla ricchezza in condizioni da aver tempo, inclinazione, educazione maggiore degli altri per la condotta della cosa pubblica, stretti in salda compagine dall'identità degli interessi. Qui, meglio che in ogni altra condizione politica, si vede che ricchezza e potere sono termini correlativi, dappoichè *aristos* in politica ha sempre significato il più forte, come *virtus* ai romani era valore e non virtù, come i *boni homines* del barbaro latino medioevale non erano i buoni, ma i liberi possidenti. In queste condizioni, la sovranità diviene il monopolio di una casta, di una classe, di un ordine chiuso e ben distinto, nel cui cerchio non si entra che per favore impartito ai singoli e per cooptazione degli stessi dominanti. È il regime dei privilegiati del sangue e della ricchezza fondiaria o dell'uno e dell'altra; i quali, in grazia della loro superiorità di fatto ascendono alla superiorità di diritto, e dettano altrui le limitazioni giuridiche senza avere a loro volta alcun superiore giuridico. Siamo allora in quella forma di Stato che dicesi aristocrazia, e se il cerchio è ristrettissimo, oligarchia: ma è distinzione che non può tracciarsi giuridicamente e solo erompe dalla offesa coscienza dei popoli o dal tardo giudizio della storia, come non è distinzione giuridica, ma storica e politica, quella delle aristocrazie ed oligarchie in teocratiche, patriarcali, militari, feudali, timocratiche, a seconda del loro particolare carattere.

Sorgono più tardi in altre condizioni altri valori sociali, e reclamano il loro posto. La ricchezza mobile si afferma di fronte a quella fondiaria, e prende poscia il sopravvento; le industrie e i commerci rompono le antiche barriere e disciolgono le vecchie subordinazioni; al regime in cui lo stato d'ogni persona è determinato dalla tradi-

zione e dalla nascita, succede il regime del libero contratto, in cui ognuno sente di valere per sè stesso, quanto valgono gli altri; i privilegi dell'eredità, battuti in breccia dallo spirito nuovo, cedono il passo all'eguaglianza giuridica. Allora l'organizzazione sociale assume altro aspetto; le venerabili aristocrazie intristiscono e decadono; il cerchio dei « forti » si viene ampliando non più per cooptazione di nuovi privilegiati a fianco agli antichi, ma per indeclinabile riconoscimento del posto che nella società spetta ad ogni valore; e chiunque contribuisca per qualche cosa nel comune consorzio, chiunque non sia socialmente uno zero, assume per virtù propria, senza dover presentare carte di nobiltà o giustificare ereditari possessi. Il potere diviene attributo di più larga parte del popolo; sovranità giuridica e sovranità politica tendono più francamente ad avvicinarsi (benchè mai arrivino a coincidere), e lo Stato è in regime di democrazia: la quale può essere più o meno sviluppata a seconda della proporzione numerica fra i partecipi al potere supremo e l'intera popolazione, ma è sempre democrazia se la partecipazione alla sovranità non è privilegio del sangue o della ricchezza.

Lo *Stato* Sardo fino al 4 marzo 1848 aveva forma di monarchia: l'organo sovrano era il Principe. Ma con la promulgazione dello Statuto il supremo potere giuridico esulava dal monarca al popolo, ed oggi lo *Stato* nostro è una democrazia, perciocchè la partecipazione alla sovranità sotto forma di elettorato politico è conferita ad ogni cittadino il quale risponda a ben prefisse condizioni di valore sociale, accessibili a tutti senza privilegio.

Il Governo.

§ 52. — Importa ora addivenire ad una duplice indagine, e vedere in qual modo l'organo sovrano manifesta *obiettivamente* il suo potere giuridico, e in qual modo *subiettivamente* lo esercita. Dalla prima di queste indagini deriva la teorica della « divisione dei poteri » — dalla se-

conda, la teorica delle « forme di Governo ». Incominciamo dalla prima.

Obiettivamente la sovranità si manifesta o come *norma*, o come *provvedimento*, o come *atto di controllo* ⁽¹⁾.

a) Allorchè ordina o divieta o permette per formole generali nell'intento di determinare il diritto obiettivo da cui sgorgano i limiti giuridici delle varie attività e quindi anche i diritti e i doveri dei singoli, il comando statutale è norma, è regola, è disposizione preventiva ed astratta, destinata a disciplinare uniformemente, secondo il diritto, una serie indefinita di future azioni concrete. E poichè la norma giuridica chiamasi « legge » — quasi ciò che lega e raccorda in un costante e permanente rapporto di causa ad effetto l'azione singola e la regola prefissale — il sovrano in quanto dà norme appare in funzione di legislatore; onde questo primo aspetto, questa prima manifestazione del suo supremo potere giuridico, si qualifica *funzione legislativa*. Essa è volontà, ma è insieme anche azione: è volontà sovrana di determinare il diritto obiettivo, e sovrana determinazione del diritto medesimo.

b) Allorchè opera concretamente, e di volta in volta provvede nei casi singoli pel raggiungimento dei fini statuali, il comando giuridico è provvedimento, è ordine, è atto particolare che si esaurisce in una sola applicazione, salve le conseguenze giuridiche le quali sopravvivono e permangono. Qui la sovranità si manifesta principalmente come azione; ma siccome l'organo sovrano che opera è l'organo stesso che pone il diritto e la sua azione non può guari immaginarsi come qualche cosa di separato e per sè stante che ignori le regole e i limiti del diritto, così l'uso ha creduto di scorgere in questo secondo aspetto del comando statutale una mera esecuzione od applicazione ed esplicazione delle norme o leggi emanate dal sovrano medesimo, donde la denominazione di *funzione esecutiva* alla sovranità

(1) CODACCI-PISANELLI. *Legge e Regolamento*: nel suo volume *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, Lapi, 1900. — CAMMEO. *Della manifestazione della volontà dello Stato*: nel « Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano », volume III, Milano, Soc. ed. libraria, 1901.

che si appalesa con ordini e provvedimenti concreti e singoli. È però denominazione equivoca ed inesatta. Perciocchè la funzione della quale ora trattiamo non è mera strumentalità, sibbene azione libera entro i limiti delle leggi — libera, ossia preceduta da determinazione autarchica, non dovendosi credere che solo nella funzione legislativa si esprima la volontà statuale — entro i limiti delle leggi, ossia non arbitraria, ma regolata giuridicamente. Non è già che la funzione legislativa determini positivamente quel che la « esecutiva » deve fare caso per caso; essa invece la determina il più delle volte negativamente, cioè solo col delimitare e circoscrivere il campo di quest'ultima, e dentro il suo campo la funzione detta esecutiva opera poi con piena autodeterminazione e con libera valutazione delle condizioni e necessità pubbliche, alla stessa guisa che il cittadino singolo entro la propria sfera di diritto guarentitagli dal Sovrano non esegue le leggi, ma opera liberamente purchè non mai ne oltrepassi i limiti. Dunque, anche la funzione « esecutiva » esprime la volontà del Sovrano, ma soltanto la esprime con ordini e provvedimenti concreti che debbono sempre aggirarsi entro il limite insormontabile del diritto nazionale. Da tutto ciò emerge che la denominazione attribuita a questa seconda manifestazione del comando statuale, non è la propria: nondimeno essa è ormai consacrata dall'uso, e per la semplicità e diffusione sua si raccomanda sopra ogni altra. Così la chiamò il Montesquieu, il felice promotore della teoria della divisione dei poteri; così la designarono già dalla seconda metà del secolo XVIII e ancor oggi la designano le costituzioni americane, dalle quali fu poi trasmesso quel nome al linguaggio politico della Francia e di tutti gli altri popoli; per la qual cosa anche noi la chiameremo « funzione esecutiva » pur non dimenticando come l'espressione sia difettosa e manchevole.

c) Finalmente, allorchè nei casi dubbi raffronta le azioni concrete alle norme regolatrici per verificare se quelle si attennero (come dovevano) a queste ultime e dichiararne le conseguenze, il comando statuale è atto di

controllo; è constatazione della validità di un'azione singola in rapporto alla sua regola. E poichè questo raffronto e questa verifica conducono ad un giudizio, il Sovrano in quanto controlla appare in funzione di giudice, onde cotesto terzo ed ultimo aspetto del comando statale si qualifica *funzione giudiziaria*. Anch'essa, come le precedenti, è volontà ed azione al tempo medesimo: volontà sovrana di mantenere in concreto il rispetto delle norme giuridiche — ordine di rispettare ciò che si fece a buon dritto, ovvero di reintegrare il diritto che dall'azione concreta venne sconosciuto o violato.

Tre sono adunque le *funzioni* che si sogliono dire con parola equivoca « i poteri » dello Stato: legislativa, esecutiva e giudiziaria. E in queste tre categorie si riassumono tutte senza eccezione le manifestazioni della sovranità; nè tra loro si possono confondere, nè alcuna di esse può mai mancare, dappoichè le norme senza i provvedimenti sarebbero in gran parte sterili, questi senza quelle mancherebbero di costanza giuridica, le une e gli altri senza i controlli non avrebbero sicura efficacia. Ciascuna di esse è la sovranità sotto un aspetto diverso; e tutte e tre considerate insieme ne integrano il concetto.

§ 53. — Passiamo alla seconda indagine: esercizio della sovranità.

L'organo sovrano incomincia con l'esercitare da solo, senza intermediarii, la sua suprema potestà nella triplice manifestazione di norme, provvedimenti e controlli. Ben presto però incontra un ostacolo; dappoichè l'ampiezza geografica e demografica dello Stato e la crescente massa delle competenze statuali glielo rendono materialmente impossibile. Per imprescindibile necessità di fatto, esso deve quindi istituire alla propria dipendenza organi varii, e delegare a questi una parte della propria attività giuridica.

Con duplice moto parallelo, come si sviluppa lo Stato, si accresce il numero di questi organi dipendenti e si accresce la quantità delle attribuzioni ch'essi ricevono. Dapprima l'organo sovrano ritiene a sè medesimo la maggior

parte delle norme, dei provvedimenti, dei controlli; poscia ne delega una parte sempre più notevole; da ultimo la proporzione si capovolge, e l'organo sovrano resta a compiere un minimo d'attribuzioni statuali, mentre gli organi dipendenti sono chiamati a compierne la parte più cospicua. Si giunge, così, ad un limite insuperabile, che determina l'equilibrio; l'organo sovrano non ritiene più se non quel tanto senza di cui cesserebbe di essere il sovrano, e sarà quantitativamente la parte minore, qualitativamente quella più comprensiva ed elevata; gli organi dipendenti ricevono tutto il resto, e sarà quantitativamente la parte maggiore, qualitativamente quella meno importante ed eccelsa. Insomma l'esercizio della sovranità nella sua triplice manifestazione viene a dividersi orizzontalmente in due parti: delle quali la più alta resta all'organo sovrano e la più bassa è trasferita ai dipendenti organi, spettando sempre al sovrano, nella pienezza della sua libera autodeterminazione giuridica, di stabilire il punto del riparto e il numero, la qualità e le attribuzioni degli organi dipendenti.

Ma fra l'organo sovrano e il suo potere residuo, da un lato, e gli organi dipendenti e le loro attribuzioni delegate, dall'altro, sussiste e non può mai venir meno questa essenziale differenza: che il primo si istituisce da sè stesso (per un fenomeno spontaneo ch'è il portato delle condizioni sociali e politiche del popolo), e comanda giuridicamente così ai privati individui come ai dipendenti organi, senza avere alcun limite o superiore giuridico; — mentre al contrario i dipendenti organi sono istituiti dal sovrano, e comandano ai privati individui solo entro i limiti giuridici che il sovrano stima d'imporre. Indi una fondamentale e incancellabile diversità fra l'uno e gli altri, la quale giova affermare e mantenere anche nei nomi; e però, mentre l'uno chiamasi appunto « il Sovrano », che cioè sta sopra a tutti senza avere alcuno al di sopra di sè, gli organi dipendenti nel loro complesso vengono addimandati « il Governo » dappoichè governano, reggono la cosa pubblica, esplicando una diuturna attività nei limiti che il Sovrano determina.

§ 54. — Vario dunque è il limite del riparto di attribuzioni fra Sovrano e Governo, a seconda del grado di civiltà, del progresso politico, delle condizioni mutevoli del tempo e del luogo.

L'organo sovrano può riservarsi, e talvolta si riserva, l'emanazione di tutte le *norme*; ovvero solo di quelle più elevate e comprensive, quali sarebbero le leggi fondamentali ed organiche, le costituzioni; ovvero anche può rinunciare del tutto alla funzione di dare le norme, limitandosi ad esercitare una diretta e decisiva influenza sull'organo da esso proposto ad emanare le leggi in genere. Può anche riservarsi tutti i *provvedimenti*, almeno sulle materie, sui casi e sulle persone che più direttamente lo interessano; ovvero limitarsi ai soli provvedimenti supremi, quali i plebisciti che costituiscono lo Stato, e l'elezione od istituzione periodica dei maggiori organi del Governo. Può infine riservarsi tutti i *controlli* o almeno quelli finali su tutte le controversie di maggior gravità subiettiva od obiettiva; ovvero delegare ad appositi organi i controlli di natura giuridica nei quali trattasi di raffrontare azioni concrete a norme positive e precise, e limitarsi ai soli controlli politici, in cui trattasi di raffrontare azioni concrete a concetti o principî d'opportunità o di buon governo, ovvero di sindacare periodicamente la condotta generale dei maggiori organi pubblici in rapporto ai sentimenti, agl'impulsi, ai criterii del sovrano medesimo. In ogni caso, ciò che esso si riserva, costituisce veramente la sovranità, il comando assoluto illimitato e supremo giuridicamente espresso, l'ultima parola nelle forme e nelle vie giuridiche.

Molti scrittori, dissimulandosi il fenomeno che qui poniamo in luce, hanno fatto di questi tre aspetti del potere residuo del sovrano, tre categorie autonome: chiamando *potere costituente* od anche *potere rigeneratore* la funzione d'emanare le leggi supreme, d'ordinare e modificare le costituzioni, d'instaurare ed organizzare il governo — *potere elettorale*, la funzione d'istituire con provvedimenti supremi i maggiori organi pubblici — *potere moderatore*, la funzione di esercitare i supremi controlli politici sulla condotta di

questi ultimi e dirimerne i conflitti. Ma se cotesti pretesi « poteri » si assumono nel senso di funzioni, in realtà non sono che quel tanto di funzione legislativa, esecutiva e giudiziaria, che l'organo sovrano riserba a sè stesso; se poi si assumono nel senso di organi, in realtà non sono che l'organo sovrano, di volta in volta considerato da un punto di vista diverso. Non è dunque esatto il farne altrettante categorie separate nella teorica dei poteri.

Quello poi che l'organo sovrano trasferisce negli organi dipendenti, è il vasto complesso di norme, provvedimenti e controlli che si sviluppano in concatenazione ininterrotta dalle norme, dai provvedimenti e dai controlli supremi, come il quadro che sviluppa e compie lo schizzo. Qui però interviene l'eterna legge della specializzazione degli organi a seconda delle funzioni, e arreca i naturali suoi effetti: la differenziazione, che non può avvenire entro l'organo sovrano il quale è unico e indivisibile: avviene invece e progredisce sempre più nell'organismo del Governo, il quale è multiplo e vario. In esso quindi noi vediamo dapprima un riparto *materiale* delle attribuzioni fra i diversi agenti, secondo la gravità o l'importanza delle materie; vediamo più tardi un riparto *razionale*, secondo il carattere e il contenuto intrinseco delle diverse competenze. Cosicchè ad un certo punto dell'evoluzione statuale noi possiamo riconoscere entro l'organismo del Governo alcuni organi più propriamente destinati a dar norme, altri più propriamente destinati a operare entro il giro delle norme, altri infine più propriamente destinati ad esercitare i controlli, e in specie il controllo giuridico sulla corrispondenza delle azioni private o pubbliche alle norme prefisse. L'organismo che abbiamo chiamato il Governo è allora distinto in un *potere legislativo*, un *potere esecutivo*, ed un *potere giudiziario* — tre complessi d'organi fra loro indipendenti ed uguali, ma subordinati mutuamente l'uno all'altro, ossia coordinati fra loro, alla dipendenza dell'organo sovrano che li istituisce, li regola e li sindaca.

Di questi tre poteri-organi, il più attuoso, il più avvertito e onnipresente, il *potere* per eccellenza, è l'Esecutivo,

che spiega azione continua, diretta e minuta sui cittadini, e per eseguire le norme, e per dare coattiva esplicazione ai controlli, e per operare con libera autodeterminazione entro il giro delle norme stesse quando procura il migliore raggiungimento dei numerosi fini statuali. Non è quindi meraviglia se l'Esecutivo viene ad essere designato come « il Governo » in senso stretto, prendendosi la parte più appariscente in luogo del tutto.

L'Esecutivo o Governo in senso stretto, si distingue in un Capo, ch'è veramente il depositario della funzione esecutiva, ed in una gerarchia più o meno vasta d'agenti, che di quel Capo esplica nei particolari i comandi giuridici.

§ 55. — Dalla molteplicità degli organi del Governo in senso ampio, e dalla varietà dei rapporti che possono intercedere fra essi, e fra essi e l'organo sovrano, segue che non tutti i Governi risultano ordinati in modo identico. Al contrario essi rivestono aspetti diversi, e quindi si hanno differenti *forme di Governo*. Distinguiamo pertanto le forme dello Stato, e le forme del Governo: quelle determinano a chi appartiene la sovranità, queste determinano in qual modo la sovranità si esercita.

Cinque sono i criteri sulla base dei quali noi distinguiamo le forme di Governo.

Se il depositario dell'Esecutivo si confonde con l'organo sovrano, il Governo è *assoluto*; quando ne è distinto, e perciò gli è subordinato giuridicamente, il Governo è *costituzionale*.

Se il depositario dell'Esecutivo è elettivo e temporaneo, si ha il Governo *repubblicano*; quando è vitalizio ed ereditario, si ha il Governo *monarchico*.

Se l'organo sovrano conserva intera a sè la funzione legislativa, si ha il Governo *diretto*; quando la delega ad un corpo apposito, si ha il Governo *rappresentativo*.

Se l'organo legislativo è più forte dell'organo esecutivo e perciò esercita un'influenza diretta e continua su quest'ultimo, si ha Governo *parlamentare*; quando invece è più forte l'organo esecutivo e perciò in grado di resistere

alla volontà del legislativo, si ha il Governo *rappresentativo semplice*.

Se infine vi è una sola distinzione orizzontale di funzioni — tra l'organo sovrano, e l'organismo del Governo in senso ampio — si ha il Governo *unitario*; quando vi è una seconda distinzione orizzontale nello stesso organismo del Governo — tra il centro e le parti — si ha il Governo *composto*, che a sua volta suddividesi in Confederazione, Unione, Stato Federale.

L'articolo 2 del nostro Statuto dice correttamente, che « lo Stato » è retto da un « Governo » la cui forma è *monarchica e rappresentativa*. Non dice in modo esplicito che tal Governo è anche *costituzionale*; ma questo, oltre all'emergere formalmente dalla esistenza stessa dello Statuto, ossia dalla costituzione, è determinato sostanzialmente dagli articoli 3, 5, 6 e 68. Nè dice che il Governo stesso è altresì *parlamentare e unitario*, perchè ciò risulta da altre disposizioni statutarie, come noi mostreremo rispettivamente agli articoli 67 e 74.

Di quest'articolo 2 non si trova alcuna traccia nel modello che il costituente piemontese ebbe innanzi nella sua opera. L'anno 1814 avea segnato in Francia il trionfo del principio legittimista, per cui la monarchia si considerava come un fatto primordiale, preesistente a qualsiasi altra istituzione pubblica, non poggiata sopra un titolo umano o giuridico, ma direttamente sul volere di Dio. Se la Carta del 1814 avesse enunciato anche in forma di semplice dichiarazione che il Governo era monarchico, si sarebbe temuto di affievolire il principio della regalità basandolo sopra un titolo terreno; e perciò la Carta ne tacque. E nel 1830, non essendosi proceduto che ad una revisione della Carta del 1814, non si pensò guari ad aggiungere alcun articolo di questo genere; lasciando che la condanna definitiva del principio legittimista e l'ordinamento del Governo in forma costituzionale monarchica rappresentativa continuassero ad emergere dai varî articoli specifici senza premettere una dichiarazione apposita. Ma il costituente piemontese reputò necessaria anche l'apposita di-

chiarazione introduttiva, e scrisse perciò quest'articolo 2, il quale adunque nega il concetto della monarchia di diritto divino, e fa della regalità un istituto meramente giuridico. Ma tuttavia, della preparazione di quest'articolo non si trova alcun ricordo nei verbali del Consiglio di conferenza, nè fu desso compreso nel Proclama dell' 8 febbraio 1848 (§ 6, 9).

Passiamo, dopo tutto ciò, ad esaminare le sue varie parti.

Il Governo costituzionale.

§ 56. — Quando il capo e depositario del Potere Esecutivo non è soggetto a limiti giuridici indipendenti dal suo stesso volere, esso gode ed esercita quell'assoluta ed illimitata autodeterminazione giuridica, la quale vedemmo essere propria ed esclusiva dell'organo sovrano. Vi è allora un Esecutivo che al tempo stesso è anche il Sovrano — un Esecutivo illimitato — un *Governo assoluto*: nè questa ultima qualifica intende esprimere un giudizio critico, ma una semplice constatazione del fatto. Senonchè il giudizio critico, la condanna del sistema, emerge tosto, e dal fatto medesimo. Invero, data codesta condizione politica, ben può il depositario dell'Esecutivo tracciarsi norme, regole, leggi per la sua stessa condotta verso i governati: qual garanzia però godono i cittadini che nell'applicazione ai casi singoli queste leggi non vengano da lui deformate, alterate, disconosciute, variate, derogate o sospese per inavvertenza o per arbitrio? Qual certezza che l'azione sua si atterrà al programma da lui stesso enunciato, si svolgerà costante, uniforme, spassionata, rispettosa dei diritti da lui stesso attribuiti ai singoli? Qual sicurezza che nei casi di dubbio egli riconoscerà il proprio errore e condannerà la sua stessa azione violatrice delle norme che esso medesimo si era proposte? — Non è già che in questo regime l'Esecutivo debba essere sempre e necessariamente arbitrario; nè che le leggi debbano essere sempre e necessariamente cattive. L'affermazione non sarebbe storica-

mente esatta, e ad ogni modo l'imperfetta corrispondenza delle leggi e dell'azione statale alla coscienza pubblica ivi dipende non dall'essere *assoluto* il Governo, bensì dal non essere sotto l'influsso diretto e immediato del popolo, dal non esservi il sistema *rappresentativo*. Ma è che nel regime assoluto difetta ogni certezza giuridica sull'azione regolata dall'Esecutivo: poichè questo non ha che autolimiti e autocontrolli, rimanendo quindi libero di disconoscerli al momento in cui più gioverebbe che vi sia sottoposto. Le leggi possono essere soddisfacenti, ma l'applicazione loro dipende tutta dalla coscienza e dal buon volere di colui che le esegue o le applica.

Quando invece il depositario dell'Esecutivo riceve le regole e i limiti della propria azione da altro organo indipendente, e nei casi dubbi può essere chiamato innanzi ad un terzo indipendente organo per rispondere della conformità o disformità delle proprie azioni concrete alle norme prefissegli, i limiti che determinano la sua azione sono realmente efficaci, perchè esso non può discostarsene. In tali condizioni, l'Esecutivo non ha libertà d'autodeterminazione se non in quanto le leggi gliene consentono; non è illimitato, non è assoluto, non è il sovrano: ma, distinto da quest'ultimo, è subordinato ad esso come vi sono subordinati i cittadini singoli. Allora è il sovrano quegli che determina la giusta sfera d'azione come ai privati così anche all'Esecutivo; e tanto obbliga i singoli a rispettare i diritti dei terzi e quelli della cosa pubblica, quanto obbliga lo stesso Esecutivo a rispettare i diritti dei singoli nel difendere quelli dello Stato. Al pari dell'azione dei privati, anche l'azione pubblica allora diviene costante, regolata, uniforme, giuridica. Non è già che le leggi in queste condizioni debbano essere sempre e necessariamente buone; ciò non può storicamente affermarsi, e ad ogni modo la corrispondenza delle leggi alla media delle aspirazioni sociali non dipende dall'essere limitato l'Esecutivo, bensì dall'esservi il sistema *rappresentativo*, dall'avervi un legislatore in costante armonia con la coscienza pubblica. Ma è che l'Esecutivo in queste condizioni riceve limiti da

un altro potere distinto ed è soggetto ad indipendenti controlli; cosicchè le leggi possono essere anche criticabili, ma almeno, quali che sieno, finchè esistono sono certe, e di costante applicazione, e di uniforme imperio per tutti. Questo è regime, in cui si può dire che governano le leggi e non gli uomini; questo è regime in cui ogni azione, privata e pubblica, ha i suoi limiti di legge, e perciò potrebbe assumere per motto: « ciascuno al suo posto! » — Esso chiamasi *costituzionale*, perchè formalmente è disciplinato da una costituzione, ossia da una legge suprema in cui l'organo sovrano determina i limiti dell'Esecutivo di fronte ai cittadini, e i rapporti reciproci fra l'Esecutivo, il Legislativo e il Giudiziario. Ma sostanzialmente Governo Costituzionale significa Esecutivo limitato e responsabile. A differenza del sistema assoluto che si caratterizza per la confusione subiettiva ed obiettiva — degli organi e delle funzioni — sua caratteristica è la distinzione giuridica degli uni e delle altre: distinzione fra l'organo sovrano e l'organo depositario del potere esecutivo, e conseguente subordinazione di questo a quello: distinzione fra le funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria delegate dal Sovrano: e conseguente coordinazione dei tre poteri-organi alla dipendenza del Sovrano medesimo.

In regime assoluto il depositario dell'Esecutivo è tutto uno col Sovrano, e quindi non ha limiti nè controlli giuridici all'azione sua; in regime costituzionale, anche il depositario dell'Esecutivo è un pubblico magistrato sottoposto a limitazioni giuridiche ed a sindacati che lo obbligano ad attenervisi. In quello, l'azione pubblica procede innanzi senza norme e senza controlli, giacchè norme, provvedimenti e controlli sgorgano con pari efficacia da una identica volontà suprema ed assoluta; in questo, le norme sono opera di una volontà, l'esplicazione ed attuazione loro è opera di un'altra, la dichiarazione di conformità o disformità delle seconde alle prime, è attributo di una terza. In quello il cittadino è messo a fronte del sovrano onnipotente, e non se ne può difendere; in questo è messo a fronte di limitati e specifici organi pubblici, e trova nelle

determinazioni del Sovrano la propria tutela giuridica anche contro di essi. In quello, i diritti non hanno che guarentigie morali nella coscienza dell' Esecutivo; in questo, essi acquistano un doppio ordine di difese legali, cioè per mezzo del Governo contro gli attentati dei singoli e per mezzo del Sovrano contro gli attentati del Governo medesimo.

§ 57. — Dalle cose fin qui dette apparisce che il Governo costituzionale è quel sistema politico il quale si fonda sulla « divisione dei poteri ».

Per fermo, una certa specializzazione degli organi a seconda delle funzioni si manifesta sempre in tutti gli ordinamenti politici, come effetto spontaneo della divisione del lavoro. Quindi anche in regime assoluto si veggono o si possono vedere organi più specialmente intesi a dare norme, altri più specialmente intesi ad operare, a provvedere, a costringere, altri infine ad esercitare controlli sopra le azioni singole. Le loro attività però in regime assoluto si assommano e si confondono tutte nella competenza illimitata di quell'organo che è al tempo stesso il sovrano ed il depositario del potere esecutivo, e quindi là viene a mancare d'un tratto la distinzione fra norme, provvedimenti e controlli, con la conseguente loro reciproca efficacia. Egli è solo in regime costituzionale, che la distinzione soggettiva tra gli organi e quella oggettiva tra le funzioni secondo il riparto fattone dal sovrano, si mantengono in tutti quanti i gradi del Governo, non escluso il più alto di tutti. Indi la guarentigia: le norme sono sempre distinte dai provvedimenti, e perciò se li tengono sempre subordinati; i controlli sono sempre distinti da quelle e da questi e perciò possono intervenire e dichiarare con piena indipendenza ed efficacia, se gli atti concreti dello stesso Governo rimasero come dovevano entro i limiti prefissi. Le tre funzioni si coordinano allora come in un rigido sillogismo, in cui la legge è la maggiore, l'atto governativo è la minore, il giudizio di controllo è la conclusione o conseguenza: la legge, per esempio, determina condizioni e

forme per privare della libertà un individuo, ma l'Esecutivo coi suoi agenti non vi si è attenuto, dunque esso è colpevole di violazione del diritto obiettivo che si traduce in violazione di un diritto subiettivo garantito dalla legge all'individuo.

Non già che *tutte* le norme debbano essere competenza esclusiva dell'organo o potere apposito, il legislativo; *tutti* i provvedimenti, attribuzione esclusiva di altro organo o potere apposito, l'esecutivo; *tutti* i controlli giuridici, ufficio esclusivo d'un terzo organo o potere apposito, il giudiziario. Una simile tricotomia a fil di spada non è possibile nè desiderabile, perciocchè il Governo è organismo, non meccanismo: ed erra assai chi nega l'importanza della divisione dei poteri, argomentando dalla inesistenza e dalla impossibilità d'un riparto consimile.

Ciò che il sistema costituzionale implica e richiede, è tutt'altro. *Formalmente*, esso vuole che l'atto in cui si esprime la volontà del legislativo (la legge), l'atto in cui si esprime la volontà dell'esecutivo (il decreto), e l'atto in cui si esprime la volontà del giudiziario (la sentenza), abbiano sempre l'identica autonomia, l'identica forza formale l'uno a fronte dell'altro, qualunque sia il contenuto intrinseco del comando ch'essi contengono. *Sostanzialmente*, esso vuole che per ogni singolo oggetto o rapporto giuridico, l'autorità che pone la norma sia distinta da quella che opera, e distinta altresì da quella che sindaca la corrispondenza dell'azione alla regola.

È naturale, che la massima parte delle norme tenda a concentrarsi e sistemarsi nel legislativo, la massima parte dei provvedimenti nell'esecutivo, la massima parte dei controlli giuridici nel giudiziario. Tuttavia il concetto del sistema costituzionale non soffre, se ciascuno di questi organi o poteri è sussidiariamente investito di competenze più proprie degli altri due; purchè però l'atto di ciascuno abbia sempre la stessa efficacia qualunque ne sia il contenuto, e purchè nessuno eserciti funzioni diverse in una stessa materia, sopra un medesimo rapporto giuridico. Noi vedremo infatti, che ciascuna funzione è ripartita varia-

mente fra i diversi poteri-organi anche nel nostro diritto positivo; donde la necessità di considerare ogni atto di volontà statuale da due diversi punti di vista, cioè da quello formale o subiettivo dell'organo da cui emana, e da quello sostanziale od obbiettivo della natura del suo contenuto intrinseco. Ma riscontreremo altresì, che la legge, il decreto, la sentenza hanno sempre l'identico valore, indipendentemente dal contenere norme o provvedimenti o atti di controllo, e constateremo che il moto progressivo del nostro ordinamento politico si avvicina sempre più al concetto di distinguere per ciascuna materia, anche minima, l'organo che pone la regola da quello che la esplica e da quello che ne assicura il rispetto.

Tutta la forza del sistema costituzionale sta appunto nel concretare codesta duplice organizzazione; cioè nel distinguere la legge, il decreto e la sentenza - il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario. E più il sistema politico s'avvicina a questo principio, più il Governo diventa costituzionale, più si realizza il sistema dello *Stato giuridico*. Perciocchè queste due espressioni « Governo costituzionale » e « Stato giuridico » non indicano punto due cose diverse. Un tempo, la frase « Stato giuridico » si adoperò come contrapposto allo « Stato di polizia » per designare quale doveva essere il *contenuto* dell'azione pubblica, e si voleva che lo Stato fosse ridotto al puro e semplice ufficio di tutore dell'ordine giuridico. Oggi invece quella frase ha mutato senso; essa si adopera per indicare semplicemente quale deve essere la *forma* della azione dello Stato, volendosi che in mezzo a quel nuovo feudalesimo di clientele infinite che chiamiamo il parlamentarismo e a quella nuova espansione d'attività statuale che chiamano socialismo di Stato, l'azione del Governo sia sempre e in ogni caso regolata, uniforme, obbiettiva, costante, imparziale, giuridica. Ora, questo è precisamente il significato anche dell'espressione « Governo costituzionale » - azione pubblica regolata dalla legge; differendo le due frasi in ciò solo, che l'una indica l'ideale ultimo verso cui si deve tendere, l'altra indica una forma positiva già esistente con le sue imper-

fezioni e i suoi difetti. Cosicchè tutti gli animi elevati che invocano lo « Stato giuridico » o *Rechtsstaat* della scienza tedesca, mentre sembrano punti dal bisogno di mettersi per una via nuova, in realtà intendono unicamente a perfezionare quel che già esiste.

Il Governo monarchico.

§ 58. — La forma del Governo è monarchica, se il depositario dell'Esecutivo occupa il suo ufficio a vita e lo trasmette ereditariamente al successore predestinatogli dalla ragione del sangue. È invece repubblicana, se il depositario dell'Esecutivo occupa il suo ufficio per elezione e per un tempo previamente determinato dalla legge. Il carattere e il pregio della forma monarchica essenzialmente consistono nella stabilità che ne risulta assicurata alla cosa pubblica: dappoichè l'organo supremo della gerarchia operante non subisce in via normale altri mutamenti se non quelli che si rendono inevitabili pel naturale decorrere della vita umana, ed anche in tal caso è eliminata ogni interruzione ed ogni dubbio sulla individuazione chiamato a succedere. Il più elevato ufficio pubblico resta infatti attribuito permanentemente ad una sola famiglia, e fra i membri di essa la successione è determinata dalle leggi in modo assoluto, chiaro e invariabile.

La monarchia può dunque essere o una forma di *Stato*, o una forma di *Governo*, e conviene limitarsi a distinguerle nella sostanza, poichè manca nella terminologia il mezzo di distinguerle anche nel nome. È forma di Stato, se il monarca oltre all'essere il capo della gerarchia esecutiva è anche il Sovrano, ossia quegli che può determinare e imporre il diritto senza avere limiti o superiori giuridici (§ 51). È forma di Governo, se il monarca è semplicemente depositario del potere esecutivo, è un magistrato i cui atti, al pari di quelli di ogni altro pubblico ufficiale, sono soggetti a limiti e a controlli giuridici. Le due note formole *sub rege lex* e *sub lege rex* danno la di-

stinzione specifica di queste due forme; delle quali l'una è in altri termini l'autocrazia o monarchia assoluta, e l'altra è la monarchia costituzionale. Sorge la prima, e siamo in tema di appartenenza della sovranità, quando le condizioni storiche fanno della volontà del monarca la regola giuridica suprema. Sorge la seconda, e siamo in tema d'esercizio della sovranità, quando l'aristocrazia o la democrazia affermano la sovranità propria, ma trovano preesistente il monarca e per pubblica utilità e convenienza stimano di conservarlo, svestendolo però del primitivo potere assoluto ch'è ormai inconciliabile con la nuova sovranità costituitasi. In entrambe le forme il monarca è parimenti ereditario e vitalizio; è inviolabile, cioè personalmente irresponsabile; e può portare il nome di Re, Imperatore. Principe, Duca, Granduca, secondo la tradizioni dei varî popoli; — ma quanto al potere di lui, corre fra le due forme una sostanziale differenza, perchè nell'una esso è originario, generale, assoluto ed illimitato, è sovranità; nell'altra esso è semplicemente autorità delegata, specifica, determinata e limitata dalla legge.

Il nostro Governo è monarchico, dappoichè così stabilisce l'articolo 2 dello Statuto col suggello dei plebisciti che formarono il Regno d'Italia.

§ 59. — Il monarca presso di noi ha il titolo di Re, perocchè tale lo denominò lo Statuto, riconfermando la tradizione della dinastia di Savoia dal giorno in cui Vittorio Amedeo II, nel 1713, assumeva la corona di Sicilia, che poi nel 1720 scambiava con quella di Sardegna, e tale lo riconfermò la legge 17 marzo 1861, n. 4671, emanata immediatamente dopo i plebisciti che unificarono la patria. Fernando in una disposizione giuridica il grido d'entusiasmo di tutto un popolo risorto all'indipendenza, quella legge disponeva col suo unico articolo:

Il Re Vittorio Emanuele II assume per sè e pei suoi successori il titolo di « Re d'Italia ».

Notiamo innanzi tutto, che l'immortale fondatore della monarchia italiana conservò nel proprio nome la designa-

zione di essere esso il *secondo* fra i regnanti di Casa Savoia che portarono col titolo regio il nome di Vittorio Emanuele: mutando per successive annessioni la corona piemontese la corona italica, egli non volle interrompere la continuità storica che legava l'una all'altra. Il suo successore, Umberto, stimò opportunamente di chiamarsi *primo*, per il motivo che sebbene si annoverassero già nella famiglia Sabauda tre altri Principi dello stesso nome fra il 1000 e il 1188, essi però non avevano portato, come lui, il titolo regio.

Notiamo in secondo luogo la qualifica di « Re d'Italia ». I monarchi d'Inghilterra fino al XII secolo s'intitolarono generalmente « Re degli Inglesi »: nel 1830 in Francia si volle che il capo dello Stato assumesse quind'innanzi il titolo di « Re dei Francesi », e l'anno successivo, in Belgio, si volle parimenti che il monarca si intitolasse « Re dei Belgi ». La ragione della differenza sta in questo, che durante il periodo feudale lo Stato si concepiva come un privato patrimonio del Principe, ogni suolo o terreno si reputava come da lui concesso, i redditi e le proprietà dello Stato erano cose e rendite sue. I concetti del diritto privato imperavano anche nel diritto pubblico: il Principe era designato con un titolo più alto, ma alla stessa maniera del privato possessore d'una signoria o di una terra nobile. Cosicchè, per reazione a quei concetti, si volle da alcuni popoli che il Re non apparisse nemmeno nel titolo, il padrone del territorio nazionale. Anche nel nostro Senato, e per le considerazioni medesime, discutendosi il progetto, che poi diventò legge 17 marzo 1861, fu espresso il desiderio che il capo dello Stato s'intitolasse « Re degli Italiani ». Ma Cavour, presidente dei Ministri, rispondeva negando che il titolo di « Re d'Italia » potesse ai dì nostri avere efficacia di compromettere le conquiste moderne e ricondurci al periodo feudale: e citò a prova che anche nella forte Repubblica di là dall'Atlantico il capo dello Stato si designa come « Presidente degli Stati Uniti » e non come Presidente degli Americani. Oltre a ciò, egli aggiungeva con intelletto squisito dei sentimenti popolari, il titolo di « Re d'Italia » è preferibile per ben altre e più

importanti considerazioni: poichè richiama e scolpisce stupendamente il fatto meraviglioso della raggiunta unità ed indipendenza della penisola.

Al Re si attribuisce nel comune linguaggio il titolo di « Sovrano »: ma è però una mera sopravvivenza storica del tempo in cui nel Principe risiedeva effettivamente il potere giuridico supremo, nè glielo accorda alcuna legge, ma soltanto il rispettoso affetto dei sudditi.

Per le stesse ragioni tradizionali e come segno esterno dell'alto ossequio che il popolo nutre pel suo capo ereditario, il R. Decreto 1° gennaio 1880 (§ 251) conferma e riserba esclusivamente a lui ed alla Regina il titolo onorifico di « Maestà ». È codesta una qualifica che fu primamente adoperata dagli imperatori romani nell'epoca in cui si chiamavano anche « divi », e si facevano erigere templi ov'erano servilmente adorati. Poi fu ripresa dall'imperatore Carlo Magno, e da questi passò al capo del Sacro Impero Germanico. Dopo la pace di Westfalia, ch'ebbe luogo nel 1648 a chiusura della « Guerra dei trent'anni », fu attribuita anche ai Re ed ai Principi Elettori: ma oggi il cerimoniale lo limita gelosamente al Re ed agli Imperatori con le rispettive consorti. I capi di Stato che portano il titolo di Principi, Duchi o Granduchi, si qualificano come « Altezze ».

§ 60. — Per conoscere a chi e con quali regole si devolve l'ufficio regio quando il Re viene a mancare, è indispensabile esaminare innanzi tutto quali sono le cause che adducono la vacanza del trono: e queste, esclusi i modi rivoluzionarii che non rientrano nel campo del diritto, si riducono a due: la morte e l'abdicazione.

Nulla è a dire della morte, che annullando per legge eterna di natura la persona fisica, sopprime conseguentemente il subietto dei diritti regi e scioglie tutti i rapporti giuridici che a quello si connettono. Rimandiamo tuttavvia all'articolo 58 dello Statuto per le solennità con cui si accerta legalmente la morte dei Principi; e ricordiamo che due volte in Italia il trono è rimasto vacante per questa

causa: Vittorio Emanuele II mancava ai vivi in Roma il 9 gennaio 1878, fra il rimpianto unanime della nazione che egli aveva saputo guidare con impareggiato senno politico alla unità ed alla indipendenza: — Umberto I suo successore cadeva sotto i colpi di un assassino la sera del 29 luglio 1900 in Monza, suscitando la più intensa commozione nella grande anima popolare che ne aveva conosciuto a prova l'animo coraggioso e benefico.

Quanto all'abdicazione, essa consiste nel volontario abbandono dell'ufficio regio. Il primo Re che abbia cinto la corona costituzionale secondo il nostro Statuto, è anche quello che fornisce l'esempio di averla spontaneamente deposta. Vinto a Novara, consapevole della impossibilità di continuare la guerra, trepidante per la conservazione degli ordini liberi pur allora concessi al suo popolo, Carlo Alberto nella sera stessa della battaglia convocò i figli, i generali, e il ministro Cadorna che trovavasi al campo, e con nobili parole dichiarò di abdicare (§ 12). Per la dolorosa novità del caso, non si pensò a redigere in quel momento un atto scritto dell'avvenuta abdicazione. Il ministro Cadorna ne informò per lettera privata il Governo a Torino, e il Governo ne diè notizia alle due Camere il 29 consecutivo; ma quella dei Deputati nel giorno 27 deliberò, non senza giusto motivo, che l'abdicazione dovesse risultare da un documento autentico. Quindi il 28 maggio venne una dichiarazione scritta di tre testimoni innanzi al ministro degli affari esteri ch'era in quel tempo, per ragion del suo ufficio, notaio della corona; e pochi giorni dopo, lo stesso Carlo Alberto, già lontano dal suolo della patria, riconfermò la sua determinazione per atto di pubblico notaio; ma non risulta che l'uno e l'altro documento siano mai stati presentati alle Camere.

Gli scrittori italiani ed esteri sono quasi unanimi nel ripetere che l'abdicazione, atto eminentemente personale del Principe, per essere perfetta non ha alcun bisogno di accettazione da parte del Parlamento. Invero non si guadagnerebbe nulla, ed anzi si andrebbe incontro a pericolose incertezze e a ritardi pregiudizievole, se si dovesse atten-

dere l'adesione formale delle due Camere. Quando un Re si decide a compiere pubblicamente quell'estremo passo, indarno si vorrà impedirglielo o forzarlo a ritrarsene: le premure, che certo sono state sperimentate e non sono giovate prima, sarebbero inutili e dannose dopo; se dunque il Parlamento non può giungere a mutare il già fatto e deve limitarsi a constatarlo, non ha motivo alcuno per intervenire con una legge. Piuttosto è a credere che l'abdicazione debba risultare da un documento in forma certa e sincrono: dappoichè se lo Statuto nell'articolo 38 ha circondato di speciale guarentigia le constatazione di un avvenimento naturale qual è la morte del Principe, a maggior ragione vuol essere constatato solennemente un avvenimento straordinario e volontario qual è l'abdicazione di lui. Il popolo, prima ancora della Camera, ne avrebbe ufficiale notizia dal proclama del nuovo Re (§ 143).

Ma appunto perchè atto del Principe come individuo, l'abdicazione non ha effetto se non per lui solo. Di qui due conseguenze giuridiche. In primo luogo, il Re non può abdicare anche in nome e nell'interesse di tutta la dinastia; perciocchè questa è scelta o istituita dal popolo, fa parte della costituzione politica, permane al di là dei singoli suoi membri. Se nella storia si rinvengono esempi di siffatte abdicazioni, sono esempi ingannevoli, trattandosi realmente di dinastie scacciate dai popoli in rivolta, le quali per propria soddisfazione immaginarono di rinunciare a quanto già avevano perduto. In secondo luogo, il Re che abdica non può chiamare a succedergli un Principe qualsiasi di sua scelta, spossessandone colui ch'è chiamato per diritto e quasi abdicando anche in nome di quest'ultimo; perciocchè l'ordine della successione è determinato dalla legge, e quel che una legge ha stabilito, solo un'altra legge può efficacemente mutare.

L'abdicazione poi non può essere parziale, riflettendo nella sua unità inscindibile tutto intero l'ufficio regio. Nè può essere temporanea o revocabile. Il Re che si trovi nella fisica impossibilità di regnare, può bensì venir sostituito in certa guisa finchè duri l'impedimento (art. 16); ma il Re

che dichiara di deporre lo scettro, non può validamente riserbarsi di riprenderlo al verificarsi di determinate circostanze (p. e. la premorienza del Re successore), nè molto meno riserbarsi di riassumerlo a suo beneplacito. Altrimenti, il paese rimarrebbe esposto a perturbazioni gravissime. Del resto il trono, come vedremo or ora, si trasmette sempre dall'ascendente al discendente e dalla linea primogenita a quella collaterale, e non mai viceversa; quindi un Re che volontariamente ha cessato di regnare, non potrebbe riprendere l'ufficio regio se non mediante una legge la quale modificasse in suo favore il legale ordine della successione.

Come si è veduto, l'abdicazione consiste propriamente nel volontario *abbandono* della corona, dopo che fu portata per un certo tempo. Il rifiuto di *assumerla* al momento in cui vi si è chiamati, dicesi più esattamente « rinunzia » e per essa valgono, del resto, le identiche regole. Ma l'abdicazione o rinunzia al trono non può essere validamente compiuta, che da un maggiorenne.

§ 61. — Venendo a mancare il Re per una delle suddette cause, si apre la successione al trono; per la quale il nostro Statuto pone due regole: il trono è ereditario secondo la legge salica. Esaminiamole partitamente.

L'espressione « ereditario » è qui adoperata nell'identico senso che le dà il diritto civile; ma naturalmente solo in quanto le norme di quest'ultimo non sieno escluse da altre peculiari al diritto pubblico. Invero l'eredità del trono è regolata in parte da principî suoi proprî, in parte da principî comuni a tutte le successioni.

I principî comuni sono due:

a) L'ordine legale delle successioni non può essere mutato nè per atto fra vivi, nè per disposizione di ultima volontà. Non al Re, ma alla legge si appartiene di determinare colui che deve succedere, appunto per assicurare la stabilità alla testa della cosa pubblica; e contro le disposizioni di legge non v'è campo alcuno al libero volere del Principe. Pertanto, qualsiasi disposizione del Re in ordine alla devoluzione della corona sarebbe nulla e priva d'ef-

fetto, sia se emanata al momento dell'abdicazione, sia se predisposta per avere esecuzione in seguito alla morte di lui.

b) La successione si apre al momento stesso della morte, e il possesso dei beni del defunto passa di dritto alla persona dell'erede, senza alcun bisogno di materiale apprensione. Secondo l'energica espressione del diritto civile francese che l'ha tolta al diritto germanico, *le mort saisit le vif*, è il morto che impossessa il vivo, se anche questi non sia presente o ignori che la successione si è aperta. Non può quindi esservi mai, e neppure per un sol momento interruzione o sospensione fra il cessare dell'uno e il subentrare dell'altro. In conseguenza, al momento stesso in cui il Re viene a mancare (per morte o abdicazione), l'ufficio regio trapassa *ope legis* al nuovo Re, senza bisogno di esplicita accettazione, o di effettiva presa di possesso, e di immissione solenne, o di incoronazione, o consacrazione, o anche di pubblico annunzio. Il proclama del nuovo Re è un'opportuna consuetudine, non però una necessità giuridica (§ 143); il giuramento è un obbligo costituzionale non però una condizione sospensiva all'assunzione dell'ufficio regio (§ 254). Quindi il trono non rimane mai vacante, neppure per un sol minuto: « il Re non muore mai » come dicono gl'Inglesi, presso i quali la morte di lui è costituzionalmente designata come « demissione della Corona » cioè passaggio dell'ufficio regio; — « il Re è morto, viva il Re » come dicevasi nell'antica Francia. Al momento preciso in cui manca un monarca, l'altro gli subentra senza la minima soluzione di continuità. Se anche alla cessazione d'un Re vi sia rinuncia del successore designato dalla legge o vi sieno parecchie rinunzie consecutive, colui che definitivamente ascende al trono, si presume investito dall'ufficio regio non al momento della rinuncia di colui che lo precedeva nell'ordine successorio, ma all'istante medesimo in cui l'ultimo Re ha cessato dall'ufficio. È in applicazione di questo principio, che il Re Carlo II, ascenso al trono di Inghilterra con la restaurazione del 1660, computava gli anni del proprio regno dal 1649, cioè dalla tragica morte del padre di lui Carlo I; e

Luigi XVIII asceso al trono di Francia con la restaurazione del 1814, computava dal 1795, anno della morte del Delfino, figlio infelice di Luigi XVI — ignorando ufficialmente, l'uno la Repubblica e il Protettorato di Cromwell, l'altro la Repubblica, il Consolato e l'Impero. Nel nostro paese, spento il Re Umberto I la sera del 29 luglio 1900, Vittorio Emanuele III saliva immediatamente al trono, benchè in quell'istante fosse in mare, lontano dalla patria, di cui non toccò il suolo che nella mattina del 31 luglio.

I principii proprii della successione regia sono due anche essi: è sempre legittima e non mai testamentaria — è indivisibile, trapassando intero l'ufficio regio ad un unico erede. Fu tempo in cui anche gli Stati come le altre private proprietà si ripartivano per successione legittima o testamentaria fra i discendenti del Principe, e questi poteva anche per donazione smembrare tra i figli il suo regno. Oggi un siffatto concetto patrimoniale è assolutamente sbandito. Ciò che il Re detiene e trasmette, è un ufficio pubblico, ed a questo la legge prepone un solo individuo; e il territorio in cui l'ufficio si esercita, è anch'esso quale lo ha determinato la legge, a cui la volontà del Re non può da sola arrecare mai mutamento⁽¹⁾.

* (1) Un'altra questione di cui il nostro A. non fa cenno, riguarda i rapporti che collegano il passaggio della Corona al potere giudiziario, ed agli atti notarili.

Noi crediamo opportuno di fermarci brevemente sopra questo argomento, perchè è quanto mai importante nella pratica, e noi ricordiamo benissimo come i casi ed i dubbi siansi presentati nell'ultima luttuosa circostanza dell'assassinio del compianto Re Umberto, avvenuto la sera del 29 luglio 1900. Al mattino successivo la notizia non era certo conosciuta in tutte le città e molto meno nei più remoti paesi di montagna dove pure funzionano pretori e notai; e dato pure che la notizia forse giunta, essa era conosciuta solo a mezzo dei giornali, e quindi nessun pubblico funzionario poteva e doveva dare subito alla medesima quel credito e quell'autorità che deriva solo dalla comunicazione ufficiale.

Noi sentiamo il bisogno di premettere queste circostanze reali e di fatto, perchè esse devono essere la base da cui trarre principî atti a risolvere il quesito.

E date queste circostanze noi pensiamo che fino a che o il giudice, o il notaio o il pubblico funzionario in genere non abbia avuta — comunque — notizia *ufficiale*, dell'avvenuto passaggio della Corona, le sentenze, le ordi-

§ 62. — La « Legge Salica » è una compilazione di norme giuridiche, redatta probabilmente fra il 453 e il 486 ad uso dei giudici di centena dei Franchi Salii, cioè dei popoli stanziati lungo il fiume Yssel in Olanda. Una delle disposizioni di essa, e la più famosa, determina che in quanto alla proprietà fondiaria privata le donne erano escluse dalla successione, e questa devolvevasi tutta ai maschi in parti eguali fra loro.

Durante la controversia fra Edoardo III d'Inghilterra e Filippo VI di Valois per la successione al trono di Francia, cotesta disposizione generica della Legge Salica fu richiamata dai giuristi per la prima volta in ordine alla

nanze, i rogiti, gli atti qualsiasi del suo ufficio che egli è chiamato a compiere deve continuare ad intitolare al nome del presunto defunto sovrano.

Questo ci pare principio così esatto da non dovere sollevare dubbj in proposito.

Eppure così non tutti la pensano; e, quel che più monta, chi scrive ricorda, in pratica, soluzioni contrarie così che se la notizia portata, sia pure unanimemente, dalla stampa, fosse poi stata contraria al vero, si avrebbero avuti atti assolutamente *nulli* perchè intestati al nome di chi non è re, come lo Statuto (art. 68), ed i Codici di proc. civile e penale, la legge sul notariato, ecc. sanciscono.

* * *

Fin qui, dunque, la questione parrebbe essere semplice. Più grave, invece, si fa quando si tratta di vedere se le sentenze ed ordinanze munite di formula esecutiva al nome del re defunto, dovranno essere modificate sostituendo al nome surricordato quello del nuovo re. Distinguiamo, intanto, se l'esecuzione è incominciata o meno. Se non è incominciata le copie si rilasciano al nome del nuovo re, appena avuta notizia ufficiale dell'avvenuto passaggio della Corona: se, invece, è incominciata alcuni pensano che si debba procedere ad una rinnovazione delle copie intitolandole al nuovo re; o che si debba — per lo meno — eseguirvi un'annotazione in margine come si fece in Francia nel 1815 e nel 1848, al solo evidente scopo — aggiungiamo noi — di evitare altre spese alle parti.

La ragione addotta a sostegno di queste soluzioni (vale a dire: che il defunto sovrano, o il sovrano che più non impera, non può comandare) non ci convince. Per cui riteniamo sia logico concludere che non vi sia bisogno di procedere a rinnovazione di sorta di copie di sentenze od ordinanze od atti di qualsiasi genere legalmente intestati al re già imperante, la cui autorità, secondo noi, non può perdere quell'efficacia che aveva al momento in cui l'atto venne emanato. (Cfr. SAREDO, *Il passaggio della Corona*, n. 88-115; UGO, voce *Statuto* in « Digesto italiano » n. 58.

successione di diritto pubblico ; però, alterandone il genuino significato, le si diede il senso non solamente della esclusione delle donne, ma anche del passaggio della Corona secondo l'ordine della primogenitura. Da allora in poi l'espressione « legge salica » diventò una frase convenzionale, e così fu adoperata anche nel nostro Statuto, essendosi la dinastia di Savoia fin dal secolo XIII attenuta sempre al metodo dell'esclusione delle donne dalla successione al trono. È corsa fama di segreti maneggi favoriti dall'Austria, per indurre la dinastia di Savoia ad abbandonare la legge salica, allorchè, prevedendosi che il Re Vittorio Emanuele I ed il fratello di lui Carlo Felice sarebbero morti senza discendenti maschi, il trono avrebbe dovuto passare al ramo cadetto dei Savoia-Carignano, il cui rappresentante Carlo Alberto reputavasi troppo favorevole alle idee liberali ; quando invece ammessa la successione femminile, il trono sarebbe passato alla prima figlia di Vittorio Emanuele I, sposa al duca di Modena che apparteneva alla casa d'Austria (§ 1). Ma più recenti studî hanno sfatato la leggenda ⁽¹⁾ ; in ogni modo, alla morte del Re Carlo Felice successe appunto Carlo Alberto, l'autore del nostro Statuto. Il verbale dell'adunanza 17 febbraio 1848 del Consiglio di conferenza (§ 10) testimonia essersi fatto parola di tutto ciò discretamente nella compilazione dello Statuto medesimo :

Il ministro dell'interno partecipa al Re che il gabinetto ha cominciato ad occuparsi della compilazione dello statuto organico, e che il primo articolo che è stato messo in discussione è quello della successione al trono, che si è creduto dover lasciar regolare dalla legge Salica, secondo i principî fondamentali dello Stato ; — il che è stato approvato da Sua Maestà.

Ecco, in conclusione, le regole della successione al trono secondo il nostro diritto pubblico.

Venendo a mancare il Re, gli succede il figlio maschio primogenito. Se questo è premorto ovvero rinuncia lasciando posterità maschile, succede il primogenito di lui, nipote del Re cessante ; ovvero il nipote secondogenito se

(1) PERRERO. *Gli ultimi reali di Savoia*. — Torino, Casanova, 1889, capitolo III.

è pure mancato il primo: e così di seguito. Se invece il primogenito del Re è premorto o rinuncia senza lasciar figli maschi, succede il secondogenito del Re cessante: ovvero in mancanza, il primogenito di lui, e così via. Che se il Re manca senza lasciar figli nè nipoti maschi, gli succede il proprio fratello secondogenito; e se questo è premorto o rinuncia, il primogenito di lui, ecc. — In breve, la linea discendente ha sempre la preferenza su quella collaterale; i primogeniti escludono sempre gli ultrageniti; i maschi escludono a perpetuità le femmine e le discendenze di esse. Ove poi per estrema ipotesi non esistesse più alcun successibile entro il decimo grado della parentela civile, il popolo avviserebbe sovraneamente sul da fare; e bene si consigliò lo Statuto nostro a non spingere lo sguardo (come qualche altra costituzione aveva fatto) sino a un così estremo ed oscuro limite delle eventualità umane, tentando disciplinare una ipotesi che troppo sorpassa i termini del diritto.

Una ipotesi pressochè simile è quella che il Re, cessando lasci un figlio concepito ma non ancor nato. A tenore delle disposizioni che reggono la successione di diritto civile e che si applicano a quella di diritto pubblico in tutto ciò che non sia regolato con norme apposite, il figlio concepito ma non nato è pur compreso fra i chiamati all'eredità, e prende immediatamente il posto ereditario nel momento della sua nascita, a condizione tuttavia che nasca vitale. Tre costituzioni — l'Atto d'unione della Svezia e della Norvegia del 1815, la costituzione olandese del 1887 e quella serba del 1889 — contemplarono questa ipotesi risolvendola come ora si è detto.

In ogni caso, è regola costante di tutte le monarchie, che nessun diritto ereditario assiste i nati da unione illegittima: e dei varî plebisciti che unirono l'Italia, quelli delle provincie napoletane e delle siciliane vi si richiamarono espressamente (§ 15). Nè hanno alcun diritto i figli adottivi e crediamo anche i legittimati per rescritto del Principe; chè l'adozione o legittimazione sarebbero in sostanza una scelta del Re futuro, mentre l'ordine della suc-

cessione monarchica vuol essere inalterabilmente quello che *la legge* determina.

Si è poi sostenuto, che i plebisciti delle provincie ora dette avendo chiamato al trono Re Vittorio Emanuele II e *suoi* discendenti, nella ipotesi di estinzione totale della discendenza mascolina di lui non potrebbero succedere i discendenti del fratello, Ferdinando Duca di Genova, salvochè una apposita legge non li rendesse capaci. Ma questa opinione muove dal supposto che i plebisciti furono una votazione popolare dello Statuto per rivestirlo di una forza formale sua propria, quando invece non furono che un'affermazione tutta *politica* e d'altissimo valore *etico* della unità nazionale e del regime costituzionale monarchico. Essi non presero in considerazione lo Statuto se non come una esistente condizione di fatto, e quale era in Piemonte: nè del resto avrebbero potuto giuridicamente modificarlo in questa o in altra parte, se la loro formola non fu identica in tutte le provincie a prescindere anche dalla considerazione che le cittadinanze delle antiche provincie non concorsero punto nel voto. È pertanto nostra opinione, che i diritti successorii appartengono nel Regno d'Italia a tutti coloro i quali vi avrebbero avuto parte se fosse continuato il Regno di Sardegna.

Il diritto a succedere si può certo rinunciare, e la rinuncia può essere anche implicita e necessaria. Così allorchando un Principe accetti una corona offertagli da un altro paese. Ciò, infatti, importerebbe perdita della cittadinanza italiana, ossia del sostrato necessario per potere occupare qualsiasi ufficio politico: e se non adducesse rinuncia ai diritti successorii in Italia, potrebbe in certe condizioni metter capo ad una unione personale fra il nostro Stato ed altro Stato estero, il che non può lasciarsi dipendere dalla volontà d'una persona per quanto elevata nella gerarchia sociale o in quella politica. Ma crediamo che, tacita o espressa, la rinuncia si possa revocare; bene inteso sempre anteriormente alla effettiva devoluzione della Corona sul capo del rinunziante, altrimenti si cadrebbe in quelle incertezze o soluzioni di continuità che la forma monar-

chica ha per proprio obbiettivo ed istituto d'impedire ed evitare. Il Principe Amedeo (secondogenito del Re Vittorio Emanuele II) con atto solenne del 4 dicembre 1870, comunicato al Senato il 26 gennaio 1871, accettò la Corona di Spagna, rinunciando quindi implicitamente ai suoi diritti successorii in Italia: ma avendo poscia abdicato al trono spagnuolo, con altro solenne atto del 13 marzo 1873, comunicato al Senato il dì seguente, dichiarò di « voler ricuperare la cittadinanza italiana e gli annessi diritti civili e politici » secondo le prescrizioni del nostro Codice civile, e fu quindi ristorato nei diritti medesimi ⁽¹⁾.

Il Governo rappresentativo.

§ 63. — Se la funzione esecutiva che richiede opera minuta e continua può in certe condizioni politiche vedersi ritenuta dall'organo sovrano (ed abbiamo allora il Governo assoluto), a maggior ragione si può trovare conservata in esso la funzione legislativa che certamente richiede opera meno assidua. Nè soltanto nel regime assoluto, il cui carattere è la confusione di tutte le funzioni statuali in un solo organo, ma anche nel regime costituzionale; e non soltanto nello Stato monarchico, ma anche in quello aristocratico e persino nel democratico, può accadere che l'organo sovrano si distingua bensì dall'organismo esecutivo e dal giudiziario, ma non anche dal legislativo. Questo sistema, in cui l'organo sovrano esercita direttamente la funzione di dare le norme affidando ad altri le altre due funzioni statuali, chiamasi governo o regime *diretto*.

Fu detto nell'antichità e nel medio evo la forma degli Stati-città, estesi appena tanto che tutti i membri del corpo sovrano si potessero adunare in un luogo e intendere

⁽¹⁾ Per questo e pei precedenti paragrafi, vedi: SAREDO. *Il passaggio della corona nel diritto pubblico italiano*, II ediz., Roma, Soc. ed. laziale, 1900 — LESSONA. *Il Re nelle leggi italiane*, Torino, Roux, 1890 — MORELLI. *Il Re*, Bologna, Zanichelli, 1899 — e gli altri scritti citati copiosamente dal primo e dal terzo di questi autori.

la voce degli oratori e discutere ; fu la forma degli Stati anche immensi, ove però la vita politica accentravasi nella sola città dominante ad esclusione delle provincie. E corrispondeva alle speciali condizioni di civiltà del suo tempo : quando importava assai più di avere leggi fisse anzichè di escogitar miglierie nelle leggi, e la coscienza pubblica, poco incline a mutare, pregiava sopra ogni cosa il mantenimento delle consuetudini giuridiche tramandate attraverso i secoli ; quando l'azione statale era poco estesa e poco intensa, e svolgevasi assai più come opera concreta di governo anzichè mediante determinazione di regole giuridiche ; quando la Società era omogenea, e presentava povere democrazie caratterizzate da una relativa uguaglianza di fortune, o ricche aristocrazie ozianti a spese del lavoro degli schiavi o dei servi ; quando infine, pel complesso delle condizioni sociali ed economiche i cittadini si trovavano in grado di trascorrere la vita fra le imprese guerresche e le riunioni politiche.

A tali condizioni rispondeva tale ordinamento della cosa pubblica. Mercè le radunanze periodiche di tutto il corpo degli uomini liberi, la scarsa legislazione riusciva condotta in piena armonia col livello intellettuale e morale del popolo ; ogni importante disposizione era presa non a semplice maggioranza di voti, ma a pubblico clamore, quando cioè risultava evidente che una forte maggioranza erasi formata in un senso o nell'altro e con le sue grida soffocava la voce dei contrari ; l'educazione e i costumi si tempravano per la costante partecipazione al reggimento politico ; l'opinione pubblica, sostrato necessario di tutti i regimi, aveva il suo organo adatto e giuridicamente ordinato nel diretto complesso di tutti i valori sociali. Con questo sistema si ressero le minuscole repubbliche di Grecia ove si facevano le leggi e si dirigeva la politica nell'agora e nella pnice, e la grande repubblica romana, ove il popolo legiferava e sindacava nei comizi — i popoli germanici che Tacito ci fa ancora rivivere innanzi, radunati nella natia foresta, picchianti insieme le lance e gli scudi alle vibranti concioni dei capi, e i comuni italiani ove al suono

della campana maggiore i cittadini accorrevano premurosi all'arringo per deliberare delle cose pubbliche — l'aristocratica Venezia fino alla sua caduta, e i democratici cantoni svizzeri fino alla rivoluzione francese e taluni di essi fino al 1848. Oggi ancora in sei di quelle repubbliche elvetiche si conserva la periodica assemblea generale di tutti i cittadini; ma per essere la Svizzera dal 1848 in poi uno Stato federale e non più una Confederazione di Stati, mal potrebbesi vedere un diretto esercizio di « sovranità » in quelle sopravvivenenti radunanze ⁽¹⁾.

§ 64. — Mutate le condizioni sociali, anche il sistema politico doveva in corrispondenza mutare. Il corpo sovrano non ha più il tempo nè l'inclinazione ad occuparsi ininterrottamente della cosa pubblica, ma deve attendere a lavorare e a produrre. Lo Stato si è fatto più complesso, ed ha intensificata ed estesa la sua azione. Le consuetudini hanno ceduto il passo alle leggi scritte, e cresce l'intensità dell'opera legislativa come cresce il bisogno, il desiderio di norme adatte per ciascun nuovo rapporto giuridico. Infine tutti i cittadini, da un capo all'altro del territorio, reclamano identico diritto a pesare sulla cosa pubblica. Raccolliersi da ogni parte in un luogo non è più possibile, nemmeno a lunghi periodi; se anche si potesse, avremmo una calca in cui l'uno è ignoto all'altro, l'uno è estraneo all'altro per tradizioni, educazione, desideri, aspirazioni, interessi; avremmo una folla inetta a legiferare e a sindacare efficacemente, insensibile alle responsabilità, indisciplinabile, tumultuaria, pronta ai rapidi guizzi delle passioni, ai voti subitanei e contraddittori. Per ragioni morali e materiali, intrinseche ed estrinseche, il principio della divisione del lavoro s'impone adunque come una necessità, alla quale non è più possibile sottrarsi. La funzione di discutere le leggi e di sindacare minutamente l'Esecutivo è trasferita quindi ad un apposito corpo composto delle

(1) RACIOPPI. *La Landesgemeinde del Cantone di Uri*. Nella « Rivista di Sociologia », anno II, Roma, 1895.

persone più adatte, in guisa che per qualità e per quantità meglio riesca al compito di dibattere, illuminarsi, accordarsi in una media corrispondente al sentire della coscienza pubblica.

In queste nuove condizioni di cose, il corpo sovrano più non conserva che la potestà di eleggere i membri di questo corpo apposito. E tale potestà esso esercita a brevi o non lunghi periodi, affinchè, riconfermando o mutando con libera valutazione g'individui, abbia il modo semplice e certo di tenerli a sè responsabili, e deferenti sempre al suo sovrano volere. Ma l'elezione, oltre all'essere il mezzo pratico di scegliere e istituire i più adatti, assume e spiega importanza ed efficacia di supremo controllo politico: imperocchè il corpo sovrano, col semplice fatto di istituire periodicamente coloro che legiferano e che sindacano il Governo, in realtà stringe in pugno e la legislazione e il Governo medesimo. Sorgono in tal modo le Camere legislative, i Parlamenti, le rappresentanze politiche: nasce il sistema *rappresentativo*.

Montesquieu facendo l'elogio del regime rappresentativo, scrisse che questo « bel sistema » era stato rinvenuto nei boschi della Germania. Ma il motto non regge alla critica, mentre dalle antiche radunanze degli uomini liberi di razza teutonica al primo spuntare delle rappresentanze moderne corsero meglio di dieci secoli, il che impedisce di collegare in filiazione immediata il regime rappresentativo a quel sistema che Tacito aveva popolarizzato a che del resto era comune a tutte le antiche aristocrazie e democrazie. D'altra parte, mal si vorrebbe riconoscere nel regime rappresentativo una invenzione o una peculiarità dell'Inghilterra, quando la storia ci dimostra che in alcuni luoghi esso apparve anche prima che fra gli anglo-sassoni. Questo regime, per ripetere una giusta frase del Romagnosi, non è di elezione, ma è di necessità: corrisponde a condizioni generali di tutti i popoli pervenuti a un certo atteggiamento sociale, a un certo grado di sviluppo storico e politico. Non è soltanto il succedaneo del regime diretto, ma ne è anche il correttivo: non ragioni materiali soltanto,

ma ragioni anche di bontà intrinseca, sostituirono dappertutto e in una stessa epoca e spontaneamente le organizzate rappresentanze agli incomposti comizii di popolo: perciocchè il gran pregio del sistema rappresentativo, come scrisse Macaulay, sta nel riunire i vantaggi del controllo popolare coi vantaggi della divisione del lavoro. Quando la sovranità trapassa da un singolo individuo ad un gruppo, più l'organo sovrano diviene complesso e meno riesce adatto all'opera tecnica di fare le leggi e all'opera diurna di controllare i suoi agenti con meditata continuità di propositi. Questi uffici allora risultano meglio condotti da una rappresentanza, da un corpo meno numeroso e più scelto: mentre al corpo sovrano (aristocratico o democratico) è sufficiente un controllo supremo, in forza del quale intervenendo a brevi periodi per confermare, riprovare, correggere, prescrivere una nuova rotta, esso mantiene la condotta della cosa pubblica in piena armonia coi sentimenti generali e coi suoi sovrani voleri. Invero i Parlamenti non sono istituiti per governare; perciocchè all'azione rapida, varia, ininterrotta, responsabile, corrispondono assai meglio agenti singoli anzichè numerosi consessi. Ma sono istituiti a dare le norme giuridiche in luogo del corpo sovrano: e la loro origine elettiva e la conseguente loro varia composizione li rendono singolarmente adatti ad ascoltare tutte le voci, a ponderar tutti gli interessi, a graduarli, a far trionfare gli uni col minore possibile sacrificio degli altri, a cogliere e fermare il giusto mezzo, a condurre la legislazione in correlazione costante con la coscienza pubblica. E sono altresì istituiti a controllare l'Esecutivo in luogo del corpo sovrano che non potrebbe intensamente attendervi: e la loro composizione ed origine li rendono del pari adattissimi anche a questo compito, consistente nel mantenere l'azione dell'Esecutivo in corrispondenza ininterrotta con l'opinione pubblica.

L'organizzazione politica poi raggiunge la sua piena maturità ed è quale richiedono manifestamente le condizioni dell'epoca nostra, allorchè il regime rappresentativo si accoppia al regime costituzionale rafforzandolo e rice-

vendone forza. Allora l'organo esecutivo, istituito dal sovrano per operare e provvedere al concreto raggiungimento dei fini statuali, riceve norme dal corpo legislativo, istituito dal sovrano medesimo a propria imagine e similitudine, - e se nella sua azione esorbita dai limiti giuridici, un organismo giudiziario indipendente lo costringe a rientrarvi; se pur rimanendo nei limiti giuridici opera in disformità della coscienza nazionale, lo stesso corpo legislativo in rappresentanza del sovrano interviene a correggerlo e prescrivergli altro indirizzo. Le leggi, fatte da un organo in connessione diretta col popolo risultano buone, e vogliamo intendere corrispondenti alla coscienza pubblica; l'esecuzione ed applicazione di esse svolgesi parimente in armonia con la coscienza nazionale, perchè l'Esecutivo riman sottoposto a un sindacato giuridico e ad un sindacato politico sgorgante dall'anima stessa del popolo. Il sistema costituzionale ci assicura la conformità dell'azione esecutiva alla norma legislativa per mezzo d'indipendenti controlli giuridici; garentisce la *legalità*; impedisce le violazioni dei limiti nell'attività dell'Esecutivo; - il sistema rappresentativo a sua volta ci assicura che le norme sieno quali il pubblico desidera; garentisce la *convenienza* delle azioni legali, impedisce gli abusi nell'attività dell'Esecutivo medesimo; - l'uno e l'altro insieme assicurano l'accordo costante, compiuto, indefettibile, tra il popolo e il suo Governo. Mercè l'intima compenetrazione del sistema costituzionale col sistema rappresentativo, l'opinione pubblica, che in tutti gli ordinamenti è sempre il gran bilanciante dell'intera macchina o piuttosto lo spirito vitale dell'intero organismo, assurge ad istituzione di Stato, con organi legali, costituiti giuridicamente. Ed una sana atmosfera di pubblicità involge tutta l'azione statale: l'Esecutivo deve operare alla luce del sole, sotto l'occhio vigile del Parlamento; questo, alla luce del sole e sotto l'occhio vigile del sovrano, anzi dell'intero popolo; stampa, riunioni, associazioni, petizioni, ordinamento dei partiti politici, influenze diverse dell'opinione pubblica, rafforzano sempre più il controllo del corpo elettorale sulla sua rappresentanza e

quindi anche sul Governo; la stessa amministrazione della giustizia s'apre agli sguardi di tutti e nel sindacato dell'opinione pubblica rinviene la più efficace difesa contro i traviamenti e le insidie; cosicchè mentre dalla legge rimangono impediti gli arbitrii, dalla pubblicità rimangono impediti anche gli atti riprovevoli che la legge non riesce a colpire.

§ 65. — Le origini del sistema rappresentativo si collegano intimamente al sistema feudale. Ebbe questo per carattere e per principio giuridico l'unione della sovranità con la proprietà fondiaria, in guisa che ogni proprietario di feudi, perchè tale e in quanto tale, era il sovrano e il signore degli uomini che nei feudi vivevano. Lo Stato apparve come una confederazione di Principi indipendenti e assoluti; ciascuno di questi nel proprio feudo faceva leggi, governava, rendeva giustizia, levava imposte e spendeva senza dover rendere conto ad altri; e solo era astretto verso il Re o verso il barone che gli aveva concesso il feudo, a pagare certi diritti ed a prestare determinati servizi militari nelle circostanze ben precisate e determinate dalla legge feudale. In tali condizioni, il Re non era che il feudatario più potente e preminente del Regno, colui che aveva investito delle proprietà i baroni maggiori, i quali a loro volta investivano di parte delle loro proprietà altri baroni minori. Sovrano al pari di ogni più modesto feudatario entro le terre proprie, fuori di queste il Re non aveva altra potestà sui baroni se non quella di esigere gli « aiuti feudali » nei casi previsti dalle leggi e dalle consuetudini, alla stessa guisa che i baroni non potevano pretendere se non gli stessi aiuti feudali dai rispettivi dipendenti.

Data una tale organizzazione economica e politica, il diritto pubblico non era e non poteva essere che la risultante e il riflesso dei rapporti patrimoniali di diritto privato: il Re, limitato come proprietario, non poteva non essere limitato anche nei suoi poteri politici, e da tali limitazioni dovevano lentamente sgorgare così la forma costi-

tuzionale come quella rappresentativa. Ed ecco in qual modo. Il Re possedeva permanenti fonti di reddito nei suoi larghi domini e nelle contribuzioni che i feudatari gli dovevano, e con queste entrate ordinarie egli provvedeva ai rudimentali bisogni della cosa pubblica, ch'erano poi tutt'uno coi suoi personali bisogni ed interessi. Quando però gli si rendeva necessario di raccogliere maggiori somme per corrispondere a qualche straordinaria emergenza intensificando straordinariamente alcuno dei normali servizi, egli non poteva a proprio beneplacito accrescere il tasso delle prestazioni, o avvicinarne le epoche, o peggio ancora istituire prestazioni nuove; e però non aveva altra alternativa che o ricorrere a privati prestiti, o richiedere il dippiù al buon volere dei baroni laici ed ecclesiastici, promettendo loro in cambio una partecipazione agli utili delle divise imprese o rivestendoli di nuovi onori e privilegi. In breve l'amministrazione ordinaria aveva schietto carattere d'economia privata; le imposte straordinarie avevano stretto carattere consensuale, e perciò si chiamavano *benevolenze, aiuti, sussidii*.

Per ottenere questi maggiori sussidi, due vie si presentavano al principe: o sollecitare singolarmente i ricchi a concederli, ovvero chiamarli al proprio cospetto per intendersi in un generale colloquio. Gli antichi storici d'Inghilterra attestano che un tempo seguivasi il primo di detti metodi, il quale anzi sopravvisse per qualche tempo anche quando l'altro avea già cominciato a far le sue prove; e così vi ha memorie di un certo John Kirkby, che nel giugno 1282 fu inviato dal Re Edoardo I nelle contee e nei borghi per sollecitare uno straordinario contributo. Ma era senza dubbio un sistema lento ed anche poco efficace, per la difficoltà di persuadere i contribuenti ad uno ad uno od a piccoli gruppi. D'altra parte, il Re feudale già usava circondarsi periodicamente dei suoi maggiori baroni, sia per averne consiglio in quelle gravi deliberazioni che non avrebbe poi potuto eseguire senza il loro appoggio e concorso, sia per amministrare la giustizia fra i nobili in forza del caratteristico principio che ciascuno doveva essere giudicato

dai proprî pari, sia infine per lusingarli nell'amor proprio tra gli splendori della Corte e ringagliardirne la fedeltà evitando defezioni e congiure. Quindi si presentò preferibile il secondo metodo, quello cioè delle radunanze periodiche dei baroni maggiori anche per sollecitarne ed ottenerne i sussidî straordinari; nè molti anni passarono, che il bisogno sempre più frequente di raccogliere moneta per le continue guerre che fecero così tormentata quell'epoca, suggerì d'allargare le convocazioni anche ai baroni minori; ed infine anche alle comunità degli uomini liberi, cioè non nobili nè dipendenti da nobili, allorquando la ricchezza mobile si fu affermata accanto a quella fondiaria e la borghesia apparve ai cupidi occhi regii come una nuova forza da sfruttare materialmente e moralmente. E poichè questi ultimi non avrebbero potuto accorrere in massa alle assise indette dal principe, si dovette per necessità farveli intervenire col mezzo di rappresentanti, procuratori, delegati, deputati.

Nacquero in tal guisa, agli albori del secolo XII, le prime assemblee rappresentative, in cui tutto il popolo potea dirsi presente o nelle persone dei procuratori appositi o nelle persone dei rispettivi feudatari che naturalmente rappresentavano e tutelavano nei propri interessi quelli dei rispettivi soggetti. Dapprima se ne ebbero in Napoli e in Sicilia nel 1129, in Portogallo nel 1143, in Aragona nel 1162 e in Castiglia nel 1169; poscia in Germania nel 1255, in Inghilterra nel 1264, in Piemonte nel 1286; più tardi in Francia nel 1302 e in Sardegna nel 1355, onde ad un'epoca quasi identica tutta l'Europa occidentale ne fu ricoperta. In alcuni paesi si dissero Parlamenti, in altri Diete, Cortes, Stati Generali; e si composero di Bracci, Ordini, Stati, Stamenti, in corrispondenza alle divisioni della società medioevale —: qui due soli classi, la nobiltà e la borghesia; tre altrove, e fu il caso più frequente, aggiungendovisi i baroni ecclesiastici; nell'Aragona quattro, computandosi a parte la nobiltà inferiore; quattro pure nella Svezia fino al 1865, per la presenza dei rurali o contadini; in Inghilterra persino cinque, ossia baroni laici e baroni ecclesia-

stici che intervenivano per diritto proprio, e rappresentanti elettivi del clero minore, delle contee, e delle città. Ma dappertutto quelle prime assemblee non nacquero come espressione del corpo sovrano quali dovevano divenire all'epoca nostra, perchè la sovranità giuridicamente apparteneva ai singoli baroni ed al Principe. Non nacquero come organi legislativi nè come controlli sull'Esecutivo quali sono oggi divenuti, perchè legislatore era il Re, ed a lui solo rispondevano come ad assoluto signore i suoi ministri ed agenti. Nacquero invece quali modesti organi finanziari — « macchine da batter moneta » come disse il Balbo — onde il parteciparvi incominciò con l'essere un onere che si cercava di sfuggire qual preludio di nuovi balzelli; non fu un onore o un diritto ambito dal popolo; e nemmeno apparvero quali organi della finanza ordinaria, chè il Re avea diritto proprio alle entrate feudali e le incassava e spendeva liberamente, bensì e solo per la concessione degli straordinari sussidii, e perciò non venivano convocate che saltuariamente, a notevoli intervalli, quando non vi sarebbe stato altro mezzo di provvedere ai bisogni dell'erario regio.

§ 66. — Nel corso dei tempi, e sotto l'influenza di nuove condizioni economiche e politiche, quelle prime assemblee dovevano trasformarsi o sparire.

E infatti sparvero dappertutto (meno che in Inghilterra) dopo una vita che fu una decadenza continua, per il motivo che nel continente europeo la ragione storica addusse all'accrescimento progressivo dell'autorità regia, fino allo stabilirsi delle grandi monarchie assolute del secolo XVII. Convocate a mero beneplacito del Principe quando egli non potea farne a meno — radunate a lunghe distanze di tempo e per pochi dì, spesso per poche ore soltanto — non poterono acquistare coscienza della propria forza, nè temersi a maggiori cose nel diuturno esercizio delle loro ancorchè modeste attribuzioni. Composte poi di elementi discordi, opposti l'uno all'altro, miranti ciascuno di accrescere egoisticamente la propria potenza, non poterono nemmeno assurgere ad un'azione collettiva e capace di bilan-

ciare la potenza regia. Quindi la Corona ebbe facile gioco; ed appoggiandosi ora agli uni contro agli altri, ora a questi contro quelli, tutti gli Ordini indeboli, giungendo finalmente a svincolarsi dal bisogno di convocarli quando ebbe ottenuto dalla loro ignavia e imprevidenza la permanente facoltà di mettere imposte senza l'adesione di coloro che le dovevano pagare.

Solo in Inghilterra esse riuscirono a rafforzarsi quasi di continuo, pervenendo in ultimo attraverso un non interrotto sviluppo di sei secoli, fino all'aspetto e alla potenza che sono propri dei Parlamenti moderni al che giovò la debolezza personale di molti Principi, la maggior frequenza delle convocazioni, e in ispecie l'accordo costante fra le varie classi del popolo, che procedettero sempre di conserva nell'opporsi all'accrescimento delle potestà della Corona. Nel seguito di lotte memorabili contro i Re Plantageneti di ostinate resistenze contro i Re Tudor, di fierissime opposizioni contro i Re Stuardi, le assemblee inglesi riuscirono a trasformare le modeste attribuzioni iniziali in funzione legislativa e in funzione di controllo finanziario e politico sul Governo, e riuscirono a trasformare sè stesse in organo e rappresentanza diretta del corpo sovrano.

Dal loro unico ufficio di concedere o lesinare i sussidi straordinari, esse trassero lentamente e in linea di semplice fatto, l'uso di porgere al Re *petizioni* per richiederli l'uno o l'altro miglioramento legislativo in occasione e in cambio dei donativi ed aiuti; e il monarca, pur non avendo obbligo giuridico di tenerne calcolo, dovè il più delle volte accoglierle, per propiziarsi i richiedenti e indurli a votare più liberali sussidii. Poi si constatò che sovente il Re prometteva di appagare i desiderii dell'assemblea, ma ricevuti i sussidii e sciolta la convocazione, o dimenticava affatto la promessa, ovvero ne teneva conto in piccolissima parte. Ed allora l'assemblea, cresciuta frattanto in potenza per altre cause concomitanti, venne a pretendere ed ottenne che ogni sua petizione, se accettata, dovesse essere tramutata in legge dal Re pria che il Parlamento si sciogliesse, e senza che il Re potesse introdurvi mutazioni. Così, nel

corso del secolo xv, il potere legislativo in Inghilterra venne a spostarsi dalla Corona nella rappresentanza del popolo. Parallellamente nella materia finanziaria fu mantenuto sempre rigido e incrollabile il principio che la Corona non potesse stabilire o riscuotere imposte senza il pieno consenso della rappresentanza dei contribuenti; il che assicurò la convocazione periodica della rappresentanza medesima. E questa poi, rafforzandosi, pervenne ad assicurarsi il diritto non pure di concedere le sole imposte straordinarie, ma tutte le imposte; nè solo di concederle, ma anche di determinare gli scopi a cui ciascuna somma avrebbe dovuto servire; donde infine sgorgava qual naturale conseguenza il diritto di controllare se la spesa erasi attenuta realmente alle condizioni prefisse. Quindi il Parlamento si assicurò anche il diritto implicito di sindacare la condotta generale della cosa pubblica, perfezionando un'attività che aveva sperimentata per la prima volta fin dal 1376, cioè la solenne accusa contro i ministri della Corona che non procedessero d'accordo con le leggi e coi sentimenti nazionali; onde apparve chiara e innegabile la verità del proverbio costituzionale d'Inghilterra, che chi ha in mano i cordoni della borsa ha impugnato le redini dello Stato.

E mentre le funzioni si trasformavano verso un così alto segno, anche l'organo veniva assumendo un nuovo carattere. Fra il 1327 e il 1337 l'assemblea si distingueva in due corpi o Camere: da una parte i Lordi, cioè i baroni temporali e spirituali che vi accedevano per diritto proprio, come signori di feudi; dall'altra i Comuni, cioè le genti comuni, i rappresentanti del terzo Stato, che vi accedevano per elezione e delegazione dei minori contribuenti (§ 79). Non più, dunque, votazioni separate dei sussidi per parte dei diversi Ordini; ma funzione legislativa esercitata da due assemblee, discutenti e votanti successivamente ogni proposta. E quindi anche distinzione organica della funzione di sindacare i ministri, in guisa che la Camera popolare pronunziasse l'accusa in nome della turbata coscienza pubblica e quella dei nobili ne sentenziasse; donde, nelle epoche a noi più prossime, la potestà esclusivamente eser-

citata dalla Camera popolare, di costringere alle dimissioni i ministri che non riescono a contentarla.

Delle quali cose avremo occasione di trattare più particolarmente a proposito dei diversi istituti del nostro diritto pubblico.

Così, spostandosi la sovranità dal Re all'aristocrazia e più tardi da questa alla democrazia, la primitiva assemblea che il Re convocava per piatirne aiuti e sussidî, diventava la rappresentanza del corpo sovrano, e in nome di questo poneva leggi anche al Re depositario dell'Esecutivo, e ne controllava l'opera in persona dei suoi ministri. Lentamente ma sicuramente il Governo diveniva costituzionale e rappresentativo, pur continuando ad essere monarchico. Non è dunque gloria degli anglosassoni di avere inventato questo regime, bensì è loro gloria di averlo perfezionato e conservato mentre altrove declinava e spegnevasi. Laonde i popoli d'Europa risvegliati dalla rivoluzione francese, non trovando più in loro stessi il filo della domestica tradizione interrotta, dovettero rivolgersi all'Inghilterra come a modello, e da questa imitare le forme del regime libero.

Art. 3.

Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati.

SOMMARIO.

Il potere legislativo.

§ 67. La legge: forma e contenuto. — § 68. Forza formale della legge. — § 69. Delegazioni legislative. — § 70. Ratifiche. — § 71. Contenuto della legge: le leggi-norma. — § 72. Le leggi-provvedimento. — § 73. Le leggi-controllo.

Le modificazioni allo Statuto.

§ 74. L'onnipotenza parlamentare in Inghilterra e in Francia. — § 75. In Italia (*n*). — § 76. Com'essa corrisponda alle nostre condizioni giuridiche e politiche. — § 77. Come non sia teoricamente ottima. — § 78. Quale sia il metodo logicamente preferibile.

L'organo legislativo.

§ 79. Sua composizione. — § 80. Sistema bicamerale. — § 81. Denominazione delle assemblee politiche. — § 82. Partecipazione del Re al Legislativo.

Il potere legislativo.

§ 67. — La carta francese del 1814 dichiarava nell'articolo 15:

La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des députés des départements.

La costituzione francese del 1830 riprodusse l'articolo medesimo col n. 14, solo abbreviando il nome della seconda assemblea in quello di « Camera dei deputati ». La costituzione belga nel 1831 disse all'articolo 26:

Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat.

Questi i modelli che il costituente piemontese imitò nella redazione del presente articolo; il quale, proposto nel

Consiglio di conferenza del 7 febbraio 1848 (§ 8) vi fu « adottato all'unanimità » e dopo aver figurato col n. 6 nel proclama del dì successivo (§ 9), passò integro nel testo dello Statuto, perfino conservandovi la dizione « sarà esercitato » che meglio avrebbe potuto essere ridotta al tempo presente, come si fece in quasi tutti gli articoli e come è preferibile nel linguaggio delle leggi.

L'espressione « potere legislativo » si adopera promiscuamente per designare la *funzione* di dare le norme giuridiche, e l'*organo* che fa le leggi (§§ 52 e 54): in quest'articolo è adoperata nel senso di funzione. Ma da quest'articolo scaturiscono due ben distinti concetti: la funzione di dare le *norme giuridiche* spetta collettivamente al Re e alle due Camere — le dichiarazioni di volontà statale emananti dal Re e dalle due Camere collettivamente, sono *leggi*.

Ora, questi due concetti non coincidono punto fra loro; dappoichè, secondo esponemmo al § 57, la divisione dei poteri in regime costituzionale non va inteso nel senso che tutte le norme e solo le norme spettino all'organo legislativo, tutti i provvedimenti e solo i provvedimenti all'organo giudiziario. Il vero è che ogni potere-organo esercita principalmente la funzione che gli dà il nome, ma sussidiariamente esercita anche una parte delle altre funzioni; in ogni caso però adoperando sempre quella forma che gli è propria. Quindi l'organo legislativo ha per suo ufficio precipuo di emanare le norme, non senza lasciarne una minor parte all'organo esecutivo come si dirà nel commento all'articolo 6; inoltre adempie anche l'ufficio di dare certi provvedimenti, e quello altresì di esercitare certi controlli sul Governo. Ma, sia che faccia l'una cosa o l'altra, esso esprime ogni sua volontà sempre in forma di legge.

Indi la necessità di distinguere, studiando la legge e dal punto di vista della sua *forma* e da quello del suo *contenuto* ⁽¹⁾. Incominciamo dalla prima di coteste indagini.

(1) CODACCI-PISANELLI. *Legge e regolamento* — CAMMEO. *Delle manifestazioni della volontà dello Stato*. — FILOMUSI-GUELFI. *Enciclopedia giuridica*, § 24 - con l'ampia bibliografia indicata da questi autori. — V. inoltre MORELLI. *La funzione legislativa*. Bologna, ZANICHELLI 1893.

§ 68. — La legge, pel solo fatto d'essere la forma specifica in cui si manifestano le volontà statuali per mezzo dell'organo legislativo e indipendentemente dal suo contenuto, possiede questa « forza formale » — che non può essere mutata se non da un'altra legge, ossia da un'altra espressione di volontà emanante dallo stesso organo e nella medesima forma. Mentre dunque una legge, sol perchè tale, ha virtù d'influire sulle leggi anteriormente emanate, non può poi essa stessa ricevere mutamenti nè per decreto del Governo, nè per sentenza del giudice, nè per volontà del privato individuo.

Consegue da ciò in primo luogo, che solo una legge può *abrogare* la legge anteriore. Dice in proposito l'articolo 5 delle disposizioni premesse al nostro Codice civile:

Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa dal legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni con le precedenti o perchè la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

Più in particolare il legislatore può prevedere e prescrivere nella stessa legge il tempo della sua futura cessazione ed abrogazione, ovvero può addivenire a quest'ultima posteriormente e mediante altra legge. Nel primo caso, abbiamo le leggi temporanee; nel secondo, abbiamo le tre ipotesi configurate dal Codice al riferito articolo, che si riassumono nell'abrogazione espressa e in quella tacita. Cosicchè la legge o nasce portando in sè medesima il termine della propria durata, ovvero nasce con la virtù intima d'imperare a termine indefinito sino a quando ne intervenga l'abrogazione. E le leggi temporanee è naturale che non possano poi essere *prorogate*, non possano rivivere dopo il termine di loro scadenza, se non parimenti in forza di altra legge.

In secondo luogo, se l'abrogare una legge sostituendovi o non sostituendovi una legge nuova è competenza esclusiva del Legislativo, anche a questo esclusivamente apparterrà il *modificare* le leggi, ossia sostituirle in parte, lasciandole per il resto sussistere.

In terzo luogo, e per le stesse considerazioni, anche al Legislativo appartiene *l'interpetrare* in modo autentico le leggi, ossia il dichiarare con atto posteriore e per tutti obbligatorio, quello che aveva inteso ordinare e non riuscì a chiarire esattamente con l'atto suo primo.

In quarto luogo, e sempre pel motivo medesimo, a lui solo appartiene anche il *derogare* ad una legge, ossia il provvedere in un dato caso contrariamente alle disposizioni che anche in vista di quel caso la legge-norma avea precedentemente ordinato.

E finalmente al solo Legislativo appartiene il *sospendere* l'imperio di alcuna legge o il *dispensarne*. La sospensione è negazione temporanea di una legge, a beneficio o a danno di tutti o di una parte o categoria o classe della cittadinanza. La dispensa è negazione definitiva di una legge a beneficio di un singolo o di un caso singolo, e quindi a danno di coloro che nella legge possedevano qualche determinato dritto o guarentigia. L'una e l'altra provvisione appaiono come atti negativi, i quali però contengono ed implicano un atto positivo, cioè la creazione di nuove regole di dritto. La sospensione o la dispensa si possono rivolgere a liberare da limiti e doveri giuridici o i cittadini, o il Governo: se liberano i cittadini, si traducono in un divieto al Governo o ai terzi di pretendere l'obbedienza alla legge sospesa, ed al Giudiziario d'imporla; — se liberano il Governo, si traducono in un rifiuto ai cittadini di poter ricorrere al Giudiziario per ottenere tutela contro l'azione del Governo, e in un divieto al Giudiziario di tener obbligato quest'ultimo all'osservanza dei limiti che gli erano stati imposti dalla legge sospesa. Cosicchè una sospensione di leggi limitatrici dell'Esecutivo, ammonta ad una vera e propria attribuzione temporanea di poteri straordinari a quest'ultimo. E la sospensione, essendo temporanea, dura o pel periodo indicato dalla legge stessa, ovvero fino a che una nuova legge non la faccia cessare.

Applicazione di tutto ciò, sono gli articoli 6 e 73 del nostro Statuto; di cui il primo fa divieto all'Esecutivo, il secondo al Giudiziario, di sconoscere nell'esercizio delle ri-

spettive competenze le competenze proprie del Legislativo. Solo la legge può abrogare, modificare, prorogare, sospendere una legge, o derogarvi, o dispensarne, o interpretarla in modo per tutti obbligatorio.

§ 69. — Senonchè una legge la quale modifica un precedente stato di dritto, importa due distinte determinazioni di volontà: ossia la negazione della forza obbligatoria della legge antica, e la sostituzione d'una nuova disposizione obbligatoria. Entrambe sono competenza dell'organo legislativo, e di solito vengono esplicate da questo con unico atto, con una legge nuova; non di meno il Legislativo può talvolta consigliarsi a scindere i due momenti, e dichiarando esso medesimo la necessità di far cessare la forza formale di determinate disposizioni legislative, scaricare contemporaneamente sull'organo esecutivo il compito di sostituire a quelle un nuovo stato di dritto. Si hanno allora le *Leggi di delegazione*; in obbedienza alle quali il Governo prende ad esercitare un ufficio non suo, tuttavia esercitandolo nella forma che ad esso è propria, cioè mediante *decreti*, che in questo caso diconsi *legislativi* pel duplice carattere che rivestono, di essere formalmente atti del Governo e sostanzialmente atti del Parlamento.

In teoria è discutibile se questo sistema meriti di passare senza censura. Le norme regolatrici della competenza dei vari organi costituzionali non creano dritti subiettivi in questi organi, ma funzioni nel pubblico interesse: e quando la costituzione distribuisce in una determinata guisa le attribuzioni fra gli organi statuali, non può alcuno di questi nè appropriarsi quelle altrui, nè delegare altrui quelle proprie. I.o Statuto ha creato per le leggi un organismo apposito, composto in una certa guisa da riuscire particolarmente adatto all'ufficio d'interprete della coscienza nazionale; ed a questo organismo ha prescritto svariate regole, che debbono essere, e sono infatti, la guarentigia del miglior adempimento dell'ufficio affidatogli. Come può dunque esso rimettere il proprio compito ad altro organo, che, istituito per altri uffici, è per ciò stesso meno rispon-

dente a quello di fare le leggi? — Nè vale il dire che l'organo legislativo non possiede già una potestà delegata, inquisachè non può ad esso applicarsi la nota massima *delegatus delegare non potest*; perciocchè uno solo è quegli che nello Stato ha podestà originaria, il corpo sovrano, mentre anche l'organo legislativo ha ben determinati dal sovrano medesimo i modi e i limiti della sua attività, nella legge fondamentale del Regno. E nemmeno vale il dire che anche nel caso di delegazione è pur sempre l'organo legislativo quello che fa la legge abrogatrice del diritto esistente, solo rimettendosi all'Esecutivo pel contenuto di essa come ben se ne potrebbe rimettere ad una propria Commissione tecnica: dappoichè è assai diverso il caso di una legge preparata da un corpo tecnico ma poi discussa ed approvata e fatta legge dall'organo legislativo con tutte le garanzie che gli son proprie, dal caso d'una legge ordinata genericamente da quest'ultimo ma preparata in segreto dal Governo.

Tuttavia, comunque su di ciò si pensi teoricamente, egli è certo che nel diritto positivo italiano le delegazioni legislative non si possono dire illegali. Invero, lo Statuto nostro non è legge superiore alle leggi (§ 75); cosicchè ogni legge di delegazione ha la forza giuridica di una deroga alla disposizione statutaria per cui le leggi debbono essere fatte dall'organo legislativo e non da altri. È però, a misura che la nostra pratica ha reso più visibile il carattere scarsamente obbligatorio dello Statuto per le Camere, la giurisprudenza si è venuta sempre meglio affermando in sostegno della perfetta costituzionalità delle delegazioni legislative. La Corte d'appello di Genova, con sentenza 14 luglio 1856 in causa « Preti Filippini e Cassa Ecclesiastica » non avea dubitato di negare; e sebbene la Cassazione torinese, con sentenza 30 marzo 1857, avesse annullata quella pronunzia, la Corte d'appello di Casale nel 26 giugno dello stesso anno, in sede di rinvio, trovava ancora di dover confermare il responso di quella di Genova. Intervenne però nel 1° marzo 1858 una nuova sentenza della Cassazione torinese a camere riunite, la quale riaffermò la costituzionalità delle delegazioni, iniziando una giurisprudenza

che può dirsi ormai pacifica. Quindi le obiezioni teoriche non possono ad altro valere in Italia, se non per trarne argomento a far voti che non si ricorra con troppa frequenza e con troppa spensieratezza alle leggi di delegazione. Possono invero esservi casi in cui esse chiariscono opportunissime: come quando si prevede la necessità di certi provvedimenti legislativi in epoche nelle quali il Parlamento non suole essere riunito, o si prevede l'urgenza di certi altri al momento medesimo in cui le Camere si prorogano, o trattasi d'opere troppo ponderose le quali assorbirebbero l'intera attività delle Camere a danno degli altri loro compiti, o troppo nuove o minuziose da richiedere specialissime indagini o cognizioni tecniche. Ma d'altra parte, data la comodità di ricorrere a leggi di delegazione, e dato il sistema del governo parlamentare per cui la Camera preferisce occuparsi assai più in atti di sindacato politico anzichè in lavori legislativi e per è tratta a confidare con materna indulgenza nell'opera del Gabinetto suo figlio di predilezione, facilmente può trasmodarsi dall'uso all'abuso, ed a questo è necessario fare argine.

Le leggi di delegazione contengono adunque due termini: negazione della forza formale di determinate leggi — ordine al Governo d'emanare nuove disposizioni che al momento della loro entrata in vigore abrogheranno le precedenti. Se fossero soltanto negazione della forza formale di determinate leggi, dovrebbero dirsi leggi d'*abrogazione*. Se fossero semplice sospensione della forza formale di determinate leggi, sarebbero leggi di *poteri straordinari*, cioè leggi autorizzanti l'Esecutivo ad *operare* fuori dei limiti ordinari, ma non ad emanare nuove e stabili *norme* in sostituzione di altre precedenti. Che se poi contengono insieme autorizzazione ad operare e a dar norme oltre i limiti di legge, si dicono leggi di *pieni poteri*: e sotto l'imperio dello Statuto ne avemmo tre, in coincidenza con le tre guerre nazionali — legge 2 agosto 1848, n. 759; legge 25 aprile 1859, n. 3345; legge 28 giugno 1866, n. 2987.

Carattere specifico delle delegazioni è di essere sempre temporanee; chè in caso opposto si tratterebbe di leggi

contenenti riordinamento e conferimento di competenze. Ma il periodo di loro validità può essere vario. Alcune deferiscono all'Esecutivo il compito di emanare una legge specifica, e in questo caso la loro efficacia vien meno precisamente nell'istante in cui l'Esecutivo adempie l'ordine ricevuto, emanando le norme commessegli. Altre, nel deferirgli l'incarico, gli assegnano un periodo determinato; e quindi la loro validità permane per tutta la durata del periodo prefisso. Altre, infine, gli delegano qualche facoltà discrezionale e straordinaria, da esercitarsi però in tempi e condizioni predeterminate e rinascenti, e sarebbe come se ad ogni avvicinarsi di quel tempo o di quelle condizioni il Parlamento provvedesse di volta in volta con un'apposita legge di delegazione. Quest'ultima specie è detta da taluni « delegazione permanente » in contrapposto alle due designate prima, che sarebbero « temporanee »: ma il vero è che tutte le delegazioni sono temporanee, mentre non già il potere delegato, ma la legge che lo delega, può talvolta indefinitamente durare.

Le leggi di delegazione possono inoltre portare qualche condizione, che l'Esecutivo debba adempiere o nell'eseguire il mandato, o dopo averlo eseguito: ovvero possono non contenere alcuna condizione, oltre i limiti di tempo e di materia. Si distinguono perciò in *condizionate* e *incondizionate*.

È condizione da adempiersi nella esecuzione stessa dell'incarico, l'ottenere il previo avviso di un corpo o collegio speciale — o la previa deliberazione conforme d'una commissione parlamentare appositamente istituita — o l'assumere a base necessaria un progetto già presentato alle Camere, e da queste già discusso nelle sue grandi linee. Quest'ultima fu la condizione apposta nella emanazione dei Codici: e si veggano le leggi di delegazione 2 aprile 1865, n. 2215, pei Codici civile, commerciale, di procedura, ecc.; 2 aprile 1882, n. 681, pel nuovo Codice di commercio; 22 novembre 1888, n. 5801, pel nuovo Codice penale.

È condizione da adempiersi dopo, la presentazione del decreto legislativo alle Camere acciocchè venga convalidato per legge (§ 73).

Esposti qui i principii concernenti le leggi di delegazione, rimandiamo ai §§ 145-146 la trattazione dei decreti legislativi che di quelle sono l'esplicazione e la conseguenza.

§ 70. — Ma oltrechè per volere del Legislativo mediante le delegazioni, il canone costituzionale del rispetto dovuto alla forza formale delle leggi può essere talvolta offeso dall'Esecutivo: dappoichè in certi casi che non dovrebbero mai avvenire, eppure in pratica avvengono, l'Esecutivo, spinto da necessità vera o supposta, si arroga arbitrariamente la pretesa di dare disposizioni contrarie alle leggi. Noi dimostreremo all'articolo 6 come in luogo propizio, che siffatta pretesa è da condannarsi nel modo più assoluto e perentorio. Pure, se ad onta dei principii più gelosi del sistema costituzionale il Governo addiviene ad uno di cotesti atti e disconosce la forza formale della legge, egli è certo che il Legislativo dovrà intervenire al più presto possibile, e per un duplice scopo. In primo luogo, per sanare (ove lo creda opportuno) la violazione dell'ordine giuridico, e fare, benchè tardi, quello ch'esso solo sarebbe stato competente a fare *ab initio*. In secondo luogo, per liberare i pubblici ufficiali (ove pure lo creda opportuno) della responsabilità incorsa per avere disconosciuti i proprii veri od offesi i diritti che al cittadino erano garantiti dalle leggi violate.

Ora, l'atto con cui il Legislativo interviene in questi casi, dicesi *conversione in legge* od anche *legge di ratifica*. Non mezzo legalmente previsto, ma semplice espediente per uscire da una difficoltà e rientrare nell'ordine, la legge di ratifica o converte in legge l'atto illegale per il solo tempo trascorso, ovvero lo legalizza per il passato e ne prolunga a un dato termine o ne rende permanente l'imperio. In entrambi i casi, trasforma l'atto *ultra vires* dell'Esecutivo in atto proprio del Legislativo — lo riveste di forza obbligante *ex tunc*, cioè dal momento stesso della sua emanazione — implica rinunzia a mettere in opera la responsabilità politica o penale dei ministri che l'ordinarono — importa divieto al Giudiziario di pronunziare la respon-

sabilità civile o penale dei pubblici agenti e in genere di coloro che di diedero esecuzione mentr'era ancora illegale. Quando però la ratifica sia negata (e a ciò basta evidentemente il voto contrario d'una sola Camera), l'atto del Governo rimane illegale *ex tunc*, e quindi resta integra la responsabilità dei suoi ordinatori e dei suoi esecutori.

Nel nostro linguaggio corrente, la legge di ratifica suol chiamarsi con voce inglese « *bill* d'indennità ». Ma è un equivoco.

In Inghilterra intendesi per *bill* d'indennità la legge che libera i pubblici ufficiali dalle responsabilità ch'essi abbiano incorse verso i cittadini, per mala esecuzione di una precedente *legge* da cui siano stati conferiti poteri straordinari al Governo. Non è dunque che il Governo usurpi facoltà non sue e violi i diritti garentiti al cittadino, dopodichè si presenta al Legislativo per averne venia e ratifica; ma è che il Legislativo incomincia col conferire, mediante una legge, straordinari poteri al Governo, e più tardi interviene una seconda volta, per riconoscere e dichiarare, se crede, che i pubblici agenti non fecero cattivo uso dei poteri concessi. Imperocchè il conferimento di questi ultimi — condizionato com'è sempre a limiti di tempo, di luogo, di scopi o di persone — non vale fuori di cotesti limiti, nè copre i pubblici ufficiali che ne escano; in altri termini, mediante il conferimento di straordinari poteri il campo dell'azione libera dell'Esecutivo è allargato, ma non reso infinito e indefinito, e perciò la responsabilità degli agenti è ristretta ma non annullata.

Quindi in Inghilterra si reputa necessario che anche dopo l'intervento d'una *legge* di poteri straordinarii o di pieni poteri, intervenga il riconoscimento giuridico che gli esecutori non esorbitarono in mala fede; e questo riconoscimento vuol essere dato anch'esso per *legge*, altrimenti, allo spirare dei pieni poteri, il giudice, sul reclamo del cittadino offeso, non potrebbe esimersi dal pronunziare sulle responsabilità portate anch'esse dalle leggi. Notisi in tutto ciò la mirabile concatenazione di guarentigie costituzionali della libertà anglosassone: i limiti alla azione del Governo non sono ri-

mossi che da una legge; ma questa legge li riporta più lontano, non li sopprime — gli agenti dell'Esecutivo acquistano maggiori poteri, ma sanno che allo spirare della straordinaria concessione i cittadini potranno ricorrere al giudice, se prima non interviene un atto d'indennità — l'atto d'indennità non interviene, se il Legislativo non si convince che l'esercizio dei poteri straordinarii fu scevro da riprovevoli criterii ⁽¹⁾.

Parecchi *bills* d'indennità si possono ricordare, nell'Inghilterra moderna, giacchè parecchie volte la legge ha ivi ordinato sospensione di leggi a beneficio dell'azione più libera dell'Esecutivo; ma da oltre un secolo non si può ivi citare un solo esempio di legge di ratifica, perchè il sistema costituzionale è ormai pervenuto a tal punto di chiarezza nella coscienza di quel popolo, che nessun ministro si attenterebbe più ad emanar decreti bisognevoli di ratifica. Presso di noi è il contrario, il che dà la misura del costituzionalismo nostro, raffrontato allo inglese; e se possiamo citare in Italia varii esempi di legge di ratifica (accanto a molti e molti esempi di decreti illegali che furono eseguiti senza nemmeno sentire il bisogno di ottenerne sanatoria!) non possiamo citare un solo esempio di leggi d'indennità vere e proprie, e non sospettando la differenza tra le due cose, crediamo di poter dare questo nome alle leggi di ratifica. Del che trovasi la spiegazione nell'imperfetta distinzione nostra fra regime costituzionale e regime rappresentativo (§ 24) con empirica tendenza a confidare quasi esclusivamente nei cotrolli politici a scapito di quelli giuridici; e conseguentemente nella esistenza della « garanzia amministrativa » onde il giudizio sugli atti illegali dei pubblici funzionari è pertinenza di coloro stessi che quelli atti illegali ordinarono, e più ancora nel miserevole concetto che presso di noi si ha del potere giudiziario, come sarà esposto di proposito all'articolo 68.

(1) Il punto, anteriormente oscuro, è stato messo in piena luce dal DICEY (*Introduction to the study of the Law of the constitution*, Londra, 1897, pag. 222 e seg.). -- V. pure il magnifico discorso dell'on. Luigi Luzzatti alla Camera, 27 febbraio 1900, sui provvedimenti politici.

§ 71. — Dal punto di vista del *contenuto*, le leggi si distinguono in tre categorie, a seconda che contengono norme o provvedimenti, ovvero esplicano controlli sul Governo.

Le leggi che contengono *norme* sogliono qualificarsi « leggi materiali » cioè leggi non soltanto per la forma, ma anche per la sostanza ; mentre quelle che contengono provvedimenti singoli d'esecuzione o di controllo, sogliono qualificarsi « leggi formali » cioè leggi soltanto per la forma, ma non anche pel loro contenuto intrinseco.

Le leggi-norma o leggi materiali corrispondono alla funzione propria dell'organo legislativo, e tuttavia è notevole ch'esse sono ben lungi dal sostituire la parte più vasta dell'annua attività di quest'ultimo. Loro comune caratteristica è di regolare obiettivamente, in via generale astratta e preventiva, una futura serie di rapporti o atti concreti : esse costituiscono quindi il diritto obiettivo nazionale, determinando le competenze e i limiti ciascun organo pubblico e la sfera giuridica e i limiti d'ogni singolo individuo. Quanto al loro oggetto specifico, si sogliono distinguere nelle seguenti categorie : leggi *costituzionali*, se modificano lo statuto o vi aggiungono o l'interpretano : leggi *organiche*, se organizzano i vari rami della cosa pubblica o ne determinano le attribuzioni ; *codici*, se regolano sistematicamente nella sua totalità un ampio ramo del diritto ; leggi *penali*, se dichiarano le sanzioni intese al rispetto dei doveri giuridici ; leggi *politiche*, se dettate da mera convenienza politica o riferentisi all'assetto politico della cosa pubblica ; leggi *sociali*, se intese al miglioramento delle classi inferiori della società. Ma sono distinzioni d'uso e non rivelano alcuna differenza intrinseca di valore e di forza materiale e sostanziale fra le une e le altre.

§ 72. — Le leggi che contengono *provvedimenti*, sono quelle intese ad esaurirsi in una sola ed unica applicazione, salve le conseguenze giuridiche, le quali permangono.

Di regola, fissate le norme, l'applicazione di esse nei casi singoli costituisce l'ufficio proprio e specifico del po-

tere esecutivo. Tuttavia v'ha provvedimenti di tal carattere ed importanza, da consigliare al legislatore di riservarli alla attività dello stesso Legislativo; e son quelli generalmente o che concernono entrate e spese, o che costituiscono esercizio d'un potere discrezionale troppo geloso per essere lasciato all'Esecutivo. Indi una serie di leggi-provvedimento; quali ad esempio le leggi che fissano la lista civile in applicazione dell'articolo 19 dello Statuto, o concedono assegnamenti, appannaggi, doti e dovarii ai Principi e alle Principesse della real famiglia in esplicazione dell'articolo 21 — quelle che ordinano maggiori spese oltre le lire 30,000 e spese nuove di qualunque ammontare, in applicazione degli articoli 37 e 39 della legge di contabilità generale dello Stato — quelle che modificano le circoscrizioni giudiziarie ed amministrative, in conformità degli articoli 70 e 74 dello Statuto — quelle che conferiscono la grande naturalità, in applicazione dell'articolo 10 del Codice civile — quelle per la tumulazione d'illustri salme in luoghi diversi dai cimiteri, in applicazione all'articolo 58 della legge sanitaria — quelle che determinano il contingente annuo delle leve di terra e di mare, come esporremo all'articolo 75 — quelle che in esecuzione di vari articoli della legge sulle opere pubbliche, classificano strade, acque navigabili, bonifiche, o portano dichiarazioni di pubblica utilità, ecc. A questa categoria vanno pure ascritte, pel loro contenuto, le leggi di delegazione e quelle di ratifica quando riflettano *provvedimenti* da emanarsi o emanati dal Re in luogo del Parlamento.

È poichè il concetto di esecuzione va preso in senso largo, quale azione libera pel raggiungimento dei fini statuali entro i limiti del diritto in genere (§ 52), così possono anche esservi leggi-provvedimento che non hanno radice in una specifica legge-norma ma nel complesso del diritto nazionale: ad esempio, le leggi che ordinano in chieste.

Nè poi è da escludere che l'Esecutivo, o per disgravio della propria responsabilità, o per conferire all'atto una maggiore solennità che più appaghi l'opinione pubblica,

deferisca al Legislativo provvedimenti che sarebbero di competenza propria; allo stesso modo che il Legislativo può delegare atti propri all'Esecutivo, come innanzi si è detto. In questo caso si hanno ancora leggi-provvedimento, come ad esempio quelle che dichiarano monumenti nazionali alcuni edifizii di singolare importanza artistica o storica.

§ 73. — Veniamo da ultimo alle leggi in cui sotto forma di partecipazione ad atti dell'Esecutivo manifestasi propriamente la funzione di *controllo* del Legislativo sull'Esecutivo medesimo, allo scopo di limitare l'azione discrezionale conferita a quest'ultimo e tenerla sempre in armonia con lo coscienza pubblica.

a) Numerosi atti statuali, pur essendo affidati dalle leggi-norma alla competenza del Governo, sono però, in vista della loro importanza, condizionati al diretto concorso del legislatore. Tale concorso è dato nella forma consueta in cui si manifestano sempre le volontà del Legislativo, ossia nella forma di legge; ma non è sempre determinato dalle leggi-norma in quali casi o per quali atti lo intervento del legislatore debba precedere, in quali casi o per quali atti seguire e dentro qual termine. Abbiamo quindi le leggi dette d'*autorizzazione*, se il Legislativo interviene prima ad autorizzare il compimento dell'atto e la sua esecuzione; le leggi dette, d'*approvazione*, se interviene dopo, ad autorizzare l'esecuzione dell'atto, già dall'Esecutivo posto in essere⁽¹⁾. Nè le prime vanno confuse colle leggi di delegazione, delle quali già parlammo; perciocchè queste autorizzano l'esecutivo a fare atti pei quali esso ha già competenza propria benchè condizionata all'assenso da ottenersi di volta in volta dalle Camere. Nè le seconde vanno confuse con le leggi di ratifica; perciocchè la rati-

(1) ROMANO. *Saggio di una teoria sulle leggi d'approvazione*. Nel « Filangieri », anno 1898, fascicolo III.

* Cfr. dello stesso autore: *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, nell'« Archivio di diritto pubblico » a. I, p. 228, 293.

fica presuppone un atto illegale e nullo, mentre l'approvazione si riferisce ad atti legali e validi benchè non eseguibili senza il consenso espresso del legislatore.

Queste due categorie di leggi hanno effetti proprii, che importa conoscere. Le leggi d'*autorizzazione* conferiscono all'Esecutivo la facoltà di prendere un ben determinato provvedimento e di eseguirlo; pur rimanendo libero l'Esecutivo di non addivenire al provvedimento stesso, quando stimi di dovere o di potere affrontare la responsabilità della sua omissione e delle analoghe conseguenze. Le leggi d'*approvazione*, constatando il buon uso che l'Esecutivo ha fatto delle sue potestà discrezionali, rendono esecutorio lo atto a cui l'Esecutivo è addivenuto. Entrambe poi rivestono l'atto della forza formale ch'è propria delle leggi, in guisa che lo stesso Esecutivo non può esplicare i proprii compiti se non nei limiti dell'intervenuta autorizzazione, o, se lo ha già compiuto, non può più disconoscerlo o infrangerlo. Che se la legge d'*autorizzazione* è ricusata, l'Esecutivo è messo nella impossibilità giuridica di addivenire a a quel suo atto specifico; se è ricusata la legge d'*approvazione*, l'atto compiuto dall'Esecutivo non acquista esecutorietà.

Mediante le autorizzazioni e le approvazioni, il Legislativo, qual diretta rappresentanza e specchio fedele della coscienza nazionale, partecipa al governo in una maniera che non solo è efficacissima per assicurare continua rispondenza tra l'Esecutivo e l'opinione nazionale, ma è la unica possibile senza sottrarre la libera azione al corpo che per la composizione sua e la sua responsabilità è il più adatto ad esercitarla. Con esse il Legislativo non opera direttamente, ma guida e determina l'opera dell'Esecutivo, dirigendolo e sindacandolo per casi singoli.

È va molto notato, che gli atti subordinati all'autorizzazione o all'approvazione legislativa sono *atti del Governo*, i quali rimangono sempre tali e non mutano di carattere non si trasformano in atti del Legislativo, comechè autorizzati od approvati da quest'ultimo: per conseguenza, siccome il Governo coi suoi atti non può mai esorbitare dai

limiti delle leggi e del diritto in genere, così esso non può nemmeno esorbitarne in questi casi in cui le facoltà sue sono vincolate al consenso d'una apposita legge. L'atto autorizzato o da approvare, è atto che il Governo compie o ha compiuto in esplicazione d'una competenza propria, e perciò entro i limiti di quest'ultima; e la legge che lo ha autorizzato o lo approva, ne rimane sempre distinta, altro non facendo che togliere una condizione sospensiva o risolutiva al compimento o all'esecuzione dell'atto medesimo.

Notevole è il numero annuo delle leggi di questo genere. Ricordiamo le leggi di bilancio, che autorizzano il Governo ad introitare e spendere le somme determinate per ciascun anno finanziario — quelle che approvano i conti dello Stato — quelle che approvano trattati — quelle che autorizzano vendita di navi o d'immobili demaniali — quelle che autorizzano od approvano concessioni o contratti.

b) Un'altra categoria di leggi-controllo è data dalle *leggi di convalidazione*. Quando il Legislativo delega all'Esecutivo il compimento d'atti di sua propria spettanza, esso può anche accompagnare la delegazione con questa riserva, che l'atto a cui l'Esecutivo addiverrà, dovrà poi essere presentato al Legislativo stesso, affinchè direttamente lo approvi (§ 69). Abbiamo allora una legge che presenta caratteri specifici, pei quali in parte si rassomiglia e in parte si differenzia e dalle leggi di approvazione e da quelle di ratifica.

Raffrontandola con le leggi d'approvazione, vediamo che al pari di esse la legge di convalidazione ha lo scopo di controllare l'uso specifico che l'Esecutivo ha fatto d'una facoltà legale; ma questa facoltà non risiede normalmente nell'Esecutivo, come pel caso delle leggi d'approvazione, bensì gli è stata attribuita in via straordinaria mediante apposita delegazione. Al pari di esse e a maggior ragione, non cangia nemmeno la natura intrinseca dell'atto, ma per un motivo opposto: e cioè nelle leggi d'approvazione abbiamo un atto del Governo, che tale rimane anche dopo;

qui abbiamo invece un atto del Legislativo, che il Governo adempì per incarico avutone. Infine le leggi d'approvazione danno all'atto la forza esecutoria; quelle di convalidazione no, perchè l'atto nasce esecutorio in forza della legge di delegazione, sotto una semplice condizione risolutiva d'annullamento se la convalidazione è negata.

Passando ora al raffronto con le leggi di ratifica, le leggi di convalidazione ne differiscono perchè sono provvedimenti già previsti, e non mezzi per uscire da una difficoltà giuridica; e perchè non mirano a rendere legale un atto *ultra vires*, ma solo a togliere la condizione risolutiva ch'era stata apposta nella legge di delegazione. Vi si rassomigliano, d'altra parte, perchè operarono *ex tunc*; quindi, se sono concesse, gli atti continuano ad essere validi sin dal momento della loro emanazione; se sono ruscate, gli atti perdono ogni validità ed efficacia da quel momento medesimo.

Un esempio di leggi di convalidazione è offerto dal prolifico articolo 38 della legge di contabilità generale, per cui la prelevazione di somme dal « fondo di riserva per le spese impreviste » a Parlamento chiuso ha luogo per decreti reali, da presentarsi alla convalidazione legislativa non appena le Camere riprendono le loro adunanze (§ 207). Vari altri esempi si possono vedere negli articoli 2, 5, 15, 17 e 20 della legge 14 luglio 1887, n. 4703 sulla tariffa doganale. E rimandiamo pel resto al § 146.

Le leggi di ratifica (§ 70) in quanto comprendano un *bill* d'indennità, sono anch'esse leggi-controllo.

Le modificazioni allo Statuto.

§ 74. — Nel § 71 abbiamo già implicitamente riconosciuto che nel nostro paese spetta allo stesso organo legislativo la competenza di modificare lo Statuto, d'interpretarne od abrogarne articoli, di aggiungerli, sospenderli, derogarvi. Tale è infatti la nostra condizione giuridica; e per rendercene esatto conto, dobbiamo aver riguardo precipuo ai precedenti storici.

In Inghilterra fu sempre il Legislativo, cioè il complesso del Re coi Lordi e i Comuni, l'organo competente alla emanazione d'ogni sorta di leggi, senza distinguere in esse per gradi d'importanza intrinseca. Perciò quel Parlamento fu potuto assomigliare alla proboscide dell'elefante, atta del pari a sollevare un gran peso o a raccogliere uno spillo; e con frase più celebre il Delolme ebbe a scrivere che il Parlamento d'Inghilterra può far tutto, salvochè mutare l'uomo in donna e la donna in uomo, ossia non ha altri limiti se non quelli derivanti dall'ordine fisico — è « onnipotente », è « sovrano ».

A questo concetto della « onnipotenza parlamentare » indiscusso di là dalla Manica, prese ispirazione Luigi XVIII nel dare alla Francia la Carta del 1814, che fu tutta una imitazione e trascrizione della parte apparente del diritto pubblico anglosassone. Non si pensò che in Inghilterra esiste senza dubbio una costituzione nel senso materiale, cioè un grande complesso di *regole* che determinano l'ordinamento dei poteri e i rapporti di essi coi cittadini; ma non esiste una costituzione nel senso formale, cioè una suprema *legge scritta*, che stabilisca il numero, l'ordinamento, le attribuzioni dei singoli organi statuali, e i loro limiti reciproci (§ 23). Ivi non è già che una legge abbia creato la monarchia, la Camera dei Lordi, quella dei Comuni, e determinato le relazioni con l'Esecutivo e col Giudiziario; ma è che il Parlamento, sorto spontaneo dalle necessità politiche, attraverso un lavoro di sette secoli ha creato a misura del bisogno e le leggi e le consuetudini di cui s'intesse il regime libero. Quindi è ben naturale che l'organo stesso il quale ha costituito l'ordinamento politico, sia quello che continua a perfezionarlo. Esistendo solo leggi del Parlamento, va da sè che altre leggi del Parlamento v'adducano via via gli emendamenti e complementi opportuni. Non esistendo uno Statuto, non sorge nemmeno il quesito di sapere chi abbia la potestà d'emendarlo. La vita costituzionale di quel popolo s'iniziò spontanea, ignara delle altezze che un giorno avrebbe raggiunto; e si sviluppò in una evoluzione ininterrotta come l'uomo dal fanciullo,

come la robusta quercia dall'umile ghianda, come il foglio di carta da una macchina a rotazione continua; non mai vi fu un punto fermo, da cui si prendessero consciamente le mosse, e l'evoluzione procede ancora ai dì nostri, fluente sempre dalla scaturigine perduta nella lontana notte dei secoli.

Ma ben diversa era la condizione della Francia al 1814. Ivi un sovrano assoluto, prendendo possesso del trono, emanava una costituzione, creatrice del regime libero; ivi dunque un punto fermo, da cui s'iniziava la vita nuova; ivi una costituzione e nel senso materiale e in quello formale; ivi una suprema legge scritta, non già opera del Parlamento, ma creatrice di esso, dei suoi tre rami, delle sue competenze, dei suoi limiti. Tuttavia, a questa diversa condizione di cose non si badò, e fu volontaria inavvertenza; perciocchè il sistema di distinguere tra la costituzione e le leggi ordinarie, tra l'opera del Sovrano e quella degli organi che il Sovrano istituisce, era stato inaugurato e praticato in Francia, durante il periodo rivoluzionario, e le terribili memorie della Costituente e della Convenzione gettavano una luce sinistra su tutto ciò che a quel periodo richiamavasi. In particolare Luigi XVIII, il « Re legittimo », non avrebbe certo potuto attribuire le future revisioni costituzionali ad un organo apposito, che sarebbe stato l'erede appunto della Convenzione e della Costituente; nè pensare al diretto intervento del popolo coi plebisciti, che formarono il sostrato e la caratteristica formale dell'abborrito periodo napoleonico. D'altra parte, poichè la Costituzione era « spontanea » concessione sua, certo non poteva egli lasciarsi attrarre da un sistema che impone per gli emendamenti alla legge fondamentale maggiori vincoli di quelli da lui consentiti e sopportati per le leggi ordinarie. Quindi la Carta del 1814 serbò il silenzio sui modi delle sue future modificazioni; e la conseguenza era che queste modificazioni o avrebbero dovuto essere opera esclusiva del Re otriante, ovvero opera del Re con le due Camere. Le due teorie ebbero infatti i loro sostenitori; ma siccome la stessa emanazione della Carta aveva messo termine all'assoluta potestà

regia, la prima di essa risultava insostenibile, e non rimaneva giuridicamente se non la seconda, quella dell'Inghilterra, cioè l'onnipotenza parlamentare, il Parlamento « costituente perpetua ». In realtà nella pratica di quel periodo si rinviene una ordinanza, cioè un decreto regio, del 13 luglio 1815 (subito dopo il ritorno definitivo di Luigi XVIII all'indomani di Waterloo) che modificava la Carta in via provvisoria, rimettendo al « potere legislativo » la revisione definitiva di ben quattordici articoli di essa; una seconda ordinanza del 19 agosto dello stesso anno, che « usando dei poteri riservati, dall'articolo 27 della Carta » istituiva la Paria ereditaria; una terza ordinanza del 5 settembre 1811 che revocava quella del 13 luglio 1815 nella parte concernente la revisione legislativa; poi una legge del 29 giugno 1620 ed un'altra del 9 giugno 1824 che modificarono alcuni articoli relativi alla Camera ed alle elezioni; e finalmente le famose ordinanze del 25 luglio 1830 che pretesero mutare ancora la carta e invece suscitarono la rivoluzione.

In seguito a quest'ultima le due Camere, fatte arbitre della situazione politica, emandarono in fretta la Carta del 1814 e ne fecero la costituzione del 1830, accettata dal nuovo Re Luigi Filippo. Nessun maggiore riconoscimento avrebbe dunque potuto idearsi del sistema inglese dell'onnipotenza parlamentare: e fu questo, che in Francia imperò lungo tutto il periodo della monarchia di luglio, la cui costituzione venne svolta, interpretata, completata, sempre per mezzo di leggi del Potere legislativo ordinario.

In particolare il quesito venne svolto e discusso nelle due Camere della Monarchia di Luglio a proposito della legge sulla Reggenza in data 30 agosto 1842; e fu appunto in quella occasione (seduta 18 agosto dell'assemblea elettiva) che il ministro Guizot ebbe a pronunziare la troppo famosa frase con cui assomigliasi « il potere costituente » ad un potere dei dì di festa in contrapposto a quello dei giorni ordinari.

§ 75. — A questi esempi si attenne il costituente piemontese, nè sentì pure il bisogno di soffermarsi un solo

istante a discuterne. L'onnipotenza parlamentare era il sistema più rispondente alla coscienza di quell'epoca: perciocchè in quell'epoca di caldi entusiasmi soverchianti ancora la matura riflessione, il problema costituzionale non si poneva che nell'aspetto di precauzioni da prendere contro il solo Esecutivo, antico artefice di tutte le oppressioni, onde ogni aumento di poteri al Legislativo era salutato con gioia come una nuova affermazione e vittoria delle idee liberali. Solo più tardi doveva sorgere all'orizzonte il timore d'eccessi anche da parte del Legislativo, col pensiero che anch'esso deve avere giusti limiti all'azione propria; e infatti il distinguere fra la costituzione e le leggi ordinarie non è altro, se non appunto un mettere limiti all'attività dell'organo deputato a fare le leggi. Quindi la discriminazione fra la legge fondamentale e le leggi ordinarie riconosciuta ed affermata nel Belgio con la costituzione del 1831, appariva una compilazione superflua; più ancora, ricordando gli eccessi della rivoluzione francese, appariva come un pericolo; e i pubblicisti a cui sfuggiva il vero nodo della questione battagliavano con frasi di spirito, affermando di non volere leggi più « sacre » o leggi meno « sacre » e di non volere un « potere dei giorni di festa » distinto da quello dei giorni di lavoro. Fu perciò che il nostro Statuto non disse da chi, e in quali modi specifici esso avrebbe potuto essere emendato in seguito; e per conseguenza, non potendosi certo pretendere che dovesse rimanere immutabile nei secoli, nè potendosi ammettere che il diritto di correggerlo restasse nel Re che l'aveva otriato mentre era ancora il « Sovrano », il potere di cui trattasi non può che spettare al Legislativo, cioè al rappresentante immediato del corpo sovrano e dell'organo proprio per l'emanazione delle norme giuridiche.

Tuttavia era appena emanato lo Statuto, che parve per un istante si dovesse entrare in un ordine d'idee affatto contrario. Come fu detto al § 11, il popolo della Lombardia, nel votare la sua fusione col Regno di Sardegna, col plebiscito dell'8 giugno 1848 aveva posto per condizione che si dovesse convocare un'assemblea costituente col mandato

d'istituire le forme della nuova e più grande monarchia costituzionale sotto lo scettro di casa Savoia. La condizione fu ostica ai ministri piemontesi ed al Re Carlo Alberto, ma convenne accettarla: e coerentemente la legge sarda degli 11 luglio 1848, n. 747, mentre accettava la fusione, dovette aggiungere le disposizioni che seguono:

Col mezzo del suffragio universale sarà convocata una comune *Assemblea Costituente* la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una Monarchia costituzionale colla dinastia di Savoia, secondo l'ordine di successione stabilito dalla legge salica, in conformità del voto emesso dai veneti e dal popolo lombardo sulla legge del 12 maggio prossimamente passato dal Governo provvisorio di Lombardia.

La formola del voto sopra espresso, contiene l'unico mandato della Costituente e determina i limiti del suo potere.

Solo i tristi eventi della guerra impedirono che la convocazione della Costituente avesse luogo; nè più se ne parlò dipoi,^(*) quando i plebisciti del 1860 costituirono il Regno d'Italia senza porre, nella varietà delle formole, alcuna condizione o riserva.

Resta quindi stabilito quel fermo principio giuridico e nella dottrina e nella pratica nostra, che qualsiasi atto legislativo può modificare o abrogare qualsiasi disposizione statutaria. Nè può riconoscersi nel nostro diritto pubblico il minimo fondamento alla distinzione che altri ha tentata fra articoli ed articoli dello Statuto, sostenendo che i « punti fondamentali » per essere stati riconfermati direttamente dai plebisciti del popolo, solo con la medesima solennità si potrebbero correggere. Dappoichè i plebisciti sancirono la « monarchia costituzionale » accettandola qual'essa esisteva, ma non certo ebbero intenzione o virtù di rivestire

^(*) Per essere esatti bisogna ammettere che — sia pure da una esigua minoranza ed in un momento critico per la nostra vita parlamentare — il grido: *Vogliamo la Costituente*, fu lanciato nel nostro Parlamento (e ripetuto nel paese) dall'on. Pantano di parte repubblicana nel giugno 1899, durante l'*ostruzionismo* iniziato contro e durante il ministero Pelloux (V. § 762). Nessuna meraviglia che se ne sia dimenticato il nostro autore, se forse si dimenticò di quel grido lo stesso Pantano quando, sette anni più tardi, e cioè nel 1906, assunse il portafoglio del Ministero di agricoltura, industria e commercio nel gabinetto Sonnino,

di forza formale specifica l'uno o l'altro articolo dello Statuto che di quella era base e presidio. Che l'articolo 2, per esempio, sia più « fondamentale » di molti altri, è certamente innegabile; ma se varia da disposizione a disposizione l'importanza sostanziale o intrinseca, la forza formale è identica per tutti, ed è questa unicamente, non quella, ciò che si imprende a considerare allorchè trattasi dell'organo e delle forme per addurvi eventuali modifiche. Ai plebisciti si fece ricorso per ragioni di opportunità politica, non come ad istituto permanentemente organizzato nel nostro diritto positivo: e però, se per una ipotesi che facciamo solo a scopo di chiarire l'esatto principio, si dovesse un giorno ritornare sui « punti fondamentali » delle istituzioni, la legge ben potrebbe ordinare in proposito un plebiscito, ma non sarebbe punto obbligata a farlo.

In applicazione di questo concetto che *storicamente* ci viene dall'Inghilterra attraverso la Francia ma *giuridicamente* è prescritto dallo stesso Statuto col suo meditato silenzio, il nostro legislatore ha avuto più e più volte a ritoccare, esplicitare, interpretare disposizioni statutarie, tantochè può dirsi che nessun articolo sia rimasto oggi quale era nel 1848. Ma per una specie di pudore costituzionale, il quale sembra un tacito omaggio alla stabilità dello Statuto mentre poi si risolve nella pratica negazione della sua forza obbligatoria, il nostro legislatore rifuggi sempre dal dichiarare in espressi termini l'intenzione sua di modificare la Carta fondamentale; e alle modificazioni addivenne per la semplice applicazione della nota regola, che la legge posteriore abroga ogni legge anteriore con la quale sia inconciliabile.

§ 76. — Affrettiamoci a riconoscere che il sistema dell'onnipotenza parlamentare, oltre all'essere presso di noi pienamente giuridico, ha avuto il gran merito politico di permettere il pacifico adattamento dello Statuto Albertino da un paese modesto com'era il Piemonte, ad uno Stato ampio qual'è il Regno d'Italia. Se fosse prevalso il sistema

delle costituenti adombrato nella legge 11 luglio 1848, ben ben più gravi difficoltà, forse insormontabili, si sarebbero incontrate nel periodo delle annessioni e in quello della unificazione legislativa, e per la sistemazione della questione religiosa e per altri mutamenti meno gravi ma non meno indispensabili.

Soggiungiamo pure, che il detto sistema in Italia presenta in assai minor grado gl'inconvenienti che gli sono propri. Perciocchè il nostro Statuto è di un'epoca in cui si credeva che la miglior costituzione fosse quella che si può tutta comprendere sulle due faccie di uno scudo; la brevità, la generalità delle disposizioni, pareva allora il merito precipuo; come chi preferisse ai di nostri lo stile telegrafico delle dodici tavole, al fare ampio, concreto, minuzioso, dei codici moderni. Le costituzioni si concepivano piuttosto quali barriere al passato irrevocabile, anzichè regolamenti giuridici della futura azione degli organi pubblici; ond'erano piuttosto dichiarazioni e proclamazioni solenni di principii in attesa della loro sostanza vitale e specifica, anzichè leggi compiute in sè stesse, e pronte a funzionare senz'altro sussidio di sviluppi e determinazioni ulteriori. Quindi il nostro Statuto contiene, relativamente, un numero non grande di articoli, ed anche in questi non può essere sempre lodato nè per precisione giuridica, nè per completezza di concetti; mentre è facile riscontrare che più d'una disposizione, la quale figurò nel Proclama dell'8 febbraio 1848 all'unico scopo d'informare il pubblico sugli intendimenti liberali del Principe, passò poscia invariata nello Statuto che quegli intendimenti intendeva concretare e svolgere. Egli è perciò che il sistema di non emendare lo Statuto senza forme solenni e garanzie speciali, in queste condizioni tornerebbe il più delle volte vano e superfluo. Per esempio, a che gioverebbe il divieto di modificare per le vie ordinarie quei vaghi articoli che disciplinano i « diritti e doveri dei cittadini » quando il legislatore, senza punto sforzarne il senso, ha piena balia d'emanare le leggi più disparate nell'esplicarli? — Una Convenzione o una Costituente, o anche una modesta serie

di forme parlamentari più rigide, che fossero poste a guardia di siffatti articoli, assomiglierebbero troppo alle scolte di un vuoto sepolcro! La differenziazione di forza formale tra la costituzione e le leggi ordinarie si comprende ed è utile quando la costituzione è veramente una legge, e non un programma o un proclama; e perciò è sorta ed opera stupendamente negli Stati Uniti di America, dove le costituzioni hanno ampiezza e precisione di codici, e quindi raggiungono realmente il loro scopo, ch'è quello di fissare con l'autorità del sovrano le competenze e i limiti dei singoli organi del Governo, e di guarentire contro le usurpazioni di quest'ultimo i diritti precisi e concreti che il sovrano stesso ha attribuito ai singoli.

§ 77. — Fatte però queste dichiarazioni e constatazioni; sentiamo d'altra parte anche il debito di mettere francamente in luce che il sistema dell'onnipotenza parlamentare se si considera in sè stesso, è lungi dal potersi proclamare ottimo come siamo abituati a sentire ripetere in Italia.

Ciò che dà certezza e tutela giuridica alle libertà civili, è propriamente l'esistenza di una costituzione nel senso *formale* di questa parola. Non basta cioè il possedere una organizzazione politica la quale risponda a certi canoni e principii, ma è indispensabile una *legge scritta* che tali canoni e principii traduca in disposizioni precise e giuridicamente obbligatorie. Perciocchè il regime costituzionale è sistema di limiti *giuridici*; ogni attività, privata o pubblica, deve avere la sua determinata sfera d'azione: e questa non è determinata, se non ha i suoi limiti; e i limiti non valgono, se non sono precisi, imperativi, indeclinabili. Una costituzione adunque riesce tanto meglio al suo scopo, quanto più è ferma, resistente, rigida, nel segnare i confini all'attività di tutti indistintamente gli organi statuali ch'essa evoca dal nulla. Ora, questi organi non sono soltanto l'Esecutivo e il Giudiziario, ma anche il Legislativo, perciocchè anch'esso riceve dalla costituzione il titolo all'esistenza, e le potestà di adempiere a certi uf-

fici con limiti di materia e vincoli di forma i quali evidentemente non sono istituiti se non perchè reputati necessari ai fini statuali. Anch'esso, dunque, deve essere posto in condizioni da non potersi esimere ad arbitrio dalle limitazioni impostegli, e da non potere ad arbitrio variare la propria o l'altrui costituzionale sfera d'azione. Come nessuno vorrà ammettere che la costituzione rivesta la dubbia autorità di una raccomandazione etica per l'Esecutivo e pel Giudiziario, così, e per lo stesso motivo, conviene riconoscere che nemmeno pel Legislativo deve costituire un semplice autolimitate. In breve, alla costituzione vuol corrispondere una forza formale propria, che la renda inattaccabile non solo al decreto e alla sentenza, ma anche alla legge; non solo all'Esecutivo e al Giudiziario, ma anche al Parlamento. Una costituzione o è rigida, o non è; o è modificabile soltanto con processi speciali che non sieno alla quotidiana disposizione del Legislativo, o cessa di essere una « legge » per quest'ultimo.

Come si vede, la logica ci guida a conclusioni diametralmente opposte a quelle dell'onnipotenza parlamentare; ma vi è poi l'osservazione dei fatti, la quale ci conferma nelle conclusioni dettate dalla logica. Quando la costituzione è una legge come tutte le altre e non vincola più delle altre il Parlamento, può ben essa prescrivere le più savie regole per la buona preparazione delle leggi, ma la maggioranza parlamentare è arbitra di lasciarle in disparte, e forse proprio in quel giorno in cui più sarebbe desiderabile che vi si attenesse. Può ben riservare al solo Parlamento il geloso ufficio di fare le leggi, ma la maggioranza è arbitra di scaricarsi del suo debito, delegandolo al Governo, che non è istituito nè adattamente costituito per adempiere a quell'ufficio. Può ben dichiarare i limiti insuperabili dell'azione statale verso le sfere d'azione libera ch'essa riconosce ai singoli, ma il Parlamento è arbitro di sorpassarli, di annullarli anche senza accorgersene. I limiti diventano autolimiti; le prescrizioni, raccomandazioni; le obbligazioni giuridiche, obbligazioni imperfette; tutto ciò che ci voleva stabile, diviene ondeggiante,

in balia dell'aura che muove e commuove di continuo i corpi elettivi. Nè ciò basta: chè un maggiore pericolo si determina, a misura che il regime rappresentativo viene trasformandosi in parlamentarismo; ed infatti il progressivo affermarsi del principio della « onnipotenza parlamentare » fu singolarmente parallelo all'affermarsi progressivo del sistema di gabinetto in Piemonte e in Italia. La maggioranza della Camera « onnipotente » è tratta a vedere nel Gabinetto il suo « Comitato esecutivo » ed inclina a scusarne i trascorsi; il Gabinetto sa chè può tutto osare fino a quando la maggioranza gli è favorevole; ed allora non è più soltanto il Legislativo, che fa sfoggio della propria « onnipotenza » modificando lo Statuto a seconda delle necessità di Stato o piuttosto dell'opportunità politica, ma anche l'Esecutivo diviene insensibile ai proprii limiti costituzionali ed usurpa in pratica l'onnipotenza del Parlamento, non indarno affidandosi alla moderna longanimità delle Camere. E quando poi il cittadino fidando nella costituzione ricorre al Giudiziario perchè la faccia rispettare ai poteri pubblici che la violarono, si trova fra lo stupore generale che l'ambiente ha subito una tale modificazione, che la costituzione non conserva più alcuna efficacia nemmeno agli occhi del Giudiziario! Ridotta allo stato fluido, essa non è più quale intese determinarla il suo autore, ma quale appare nell'idea che di giorno in giorno se ne forma l'opinione pubblica; non è più una legge, ma un documento storico sul modo di pensare dei nostri avi in materia politica; e si assiste allo strano fenomeno che in un ordinamento giuridico in cui alle consuetudini non è riconosciuta forza abrogatrice contro le leggi ordinarie, le consuetudini costituzionali valgono più degli articoli precisi ed espliciti e non mai abrogati dalla suprema legge scritta!

§ 78. — Per concludere che la costituzione dev'essere formalmente inattaccabile al Legislativo, non occorre punto ammettere l'esistenza del così detto « potere costituente » come un'autonoma funzione statuale. Invero, anche la co-

stituzione è un complesso di norme, e queste possono essere più importanti dal punto di vista politico, ma non sono certo di natura giuridica diversa da quella delle altre norme in genere; per la qual cosa è indubitabile, che il dare e il modificare le costituzioni rientra sostanzialmente nel concetto ampio e generico della funzione *legislativa* (§ 52).

Solo basta riconoscere che ad un certo punto della evoluzione statale le tre funzioni in cui manifestasi la sovranità si ripartiscono orizzontalmente fra due serie di organi — il *Sovrano* e il *Governo* — rimanendone a quello la parte più eccelsa, trapassandone a questo il rimanente (§ 53). Ed è l'organo sovrano che appunto per mezzo della costituzione determina come il Governo dev'essere organizzato, quanta parte di ciascuna funzione avrà ogni organo singolo, quanta se ne riserba esso stesso, e quali limiti avranno i detti organi ciascuno di fronte all'altro e ciascuno di fronte ai singoli. È il sovrano, che nella pienezza dell'assoluta sua potestà scrive nella costituzione non già queste norme o quelle (come se fosse possibile discernerele per la loro natura intrinseca) ma tutte le norme che a ragione o a torto reputa necessarie per ordinare com'esso crede il Governo e per regolare com'esso crede l'azione del Governo medesimo di fronte ai cittadini. Donde la diversità del fenomeno storico: agli albori del costituzionalismo, quando la preoccupazione dei popoli era tutta nel premunirsi contro le irruenze dell'Esecutivo, costituzioni brevi, costituzioni piene di diffidenze contro l'Esecutivo ma riboccanti d'illimitata fiducia al Legislativo che si confondeva col popolo stesso; oggi, a misura che aumenta la preoccupazione un dì non sospettata nemmeno contro l'opera frettolosa instabile e contraddittoria delle Camere, le costituzioni più recenti si allargano e si indulgiano a regolare sempre nuovi rapporti giuridici, quasi volendo metterli in salvo dall'azione mutevole dei Parlamenti.

La costituzione dunque è anch'essa una *legge*; ma è una legge che si intende emanare dal *Sovrano*, ossia da

un organo superiore al Legislativo, all'Esecutivo, al Giudiziario; e perciò non si concepisce se non munita d'una forza formale sua propria — alla stessa guisa che anche le leggi e i regolamenti hanno sostanzialmente il medesimo contenuto di norme giuridiche, e nondimeno la forza formale delle une è superiore a quella degli altri in corrispondenza al diverso organo da cui emanano. Ma, tutto ciò ammesso per deduzione logica, occorre compiere un ultimo passo; e riconoscere, che siccome la ragione del distinguere sta tutta nell'assicurare il rispetto anche dei limiti imposti alle Camere, l'attribuire come che sia una maggior forza formale alla costituzione è perfettamente inutile, se non si giunge poi ad ammettere un efficace controllo, un controllo schiettamente giuridico, sulla conformità sostanziale e formale delle leggi ordinarie ai limiti sostanziali e formali che si contengono nella legge suprema. Eppure, v'ha moltissimi paesi che accolgono bensì la distinzione, ma non intendono com'essa in tanto vale in quanto serve a rendere possibile questo controllo giuridico: e la loro inconseguenza ci sembra una delle cause, a cui devesi attribuire la persistenza dalle antipatie contro un sistema, che in tanto è preferibile alla onnipotenza parlamentare, in quanto non rimarrà sterile.

Solo un popolo al mondo ha inteso che la costituzione è la legge data dal Sovrano agli organi tutti del Governo, e l'ha circondata di maggior forza formale confidandone la guardia al Giudiziario. Questo è il popolo degli Stati Uniti d'America; cioè lo stesso popolo anglosassone che a molti appare privilegiato dalla natura in fatto di buon governo, e che nella nativa Inghilterra, sotto certe condizioni storiche, in un ambiente svoltosi per evoluzione ininterrotta da un passato ormai irrevocabile, è pervenuto spontaneo alla costituzione fluida, all'onnipotenza parlamentare; — in America, sotto altre condizioni storiche, in un ambiente nuovo, più democratico, più moderno, più simile al nostro, è pervenuto con eguale spontaneità al sistema affatto contrario. Ciascuna delle tredici colonie americane aveva il proprio Legislativo, il proprio Esecu-

tivo, il proprio Giudiziario, subordinatamente alle norme emanate dal Sovrano, ossia dal popolo d'Inghilterra per mezzo del suo Parlamento, nelle condizioni stesse delle nostre provincie, dove i Consigli e le Deputazioni e le Giunte regolano, amministrano e decidono subordinatamente alle leggi. Viene il giorno dell'indipendenza: rotto il vincolo con la madre patria, le tredici colonie assurgono ad essere tredici Stati; alle norme dell'antico Sovrano che era venuto a mancare, esse sostituiscono, ciascuna, la propria costituzione, e sotto di essa i tre poteri del Governo continuano a vivere. Così, non per elucubrazione scientifica, ma per forza dei fatti i quali tendono sempre ad adattarsi nell'ordine naturale delle cose, trovavasi stabilito in America il concetto giusto che la costituzione è una legge superiore, data e modificata dal Sovrano, e che gli organi da essa creati le debbono strettamente obbedire. Ma è pregiudizio il credere che questo sistema sia nato in America e le si attagli perchè repubblica, o perchè federazione, o perchè governo rappresentativo e non parlamentare: dapochè prima ancora di tutto questo, l'America è paese costituzionale al par di noi: e il regime costituzionale è sempre un regime di limiti e di controlli giuridici, sia poi repubblicano o monarchico, federativo o unitario, rappresentativo semplice o a governo di gabinetto. Nè devesi giudicare il concetto americano dalla caricatura che ne fece la Francia rivoluzionaria, chè sarebbe cotesto un altro pregiudizio. Se la Francia scivolò negli orrori della demagogia rendendo insoffribile anche il nome delle costituenti e delle convenzioni, ciò avvenne perchè nelle sue convenzioni e costituenti essa confuse e accentrò tutti i poteri: non le limitò all'opera specifica di studiare una costituzione nuova, ma al tempo stesso le chiamò a legiferare, a governare, a giudicare; credendo di instaurare il perfetto costituzionalismo degli Stati Uniti ove ogni potere è veramente obbligato « al suo posto » instaurò un vero e proprio assolutismo, una « onnipotenza parlamentare » spinta agli ultimi estremi. L'America invece distingue: alle Convenzioni affida il limitato incarico di preparare le nuove disposizioni

costituzionali — ma nel frattempo la costituzione vigente spiega sempre il suo imperio, e il Legislativo, l'Esecutivo, il Giudiziario, non sono sospesi, la divisione dei poteri continua a diffondere le sue benefiche guarentigie. Non è dunque vero che le costituenti e le rivoluzioni sieno sinonimi; dappoichè basta organizzare correttamente l'organo delle revisioni costituzionali, per evitare che il sorgere di una assemblea revisiva si tramuti necessariamente in una *kermesse* rivoluzionaria. Se le istituzioni dell'Inghilterra si gloriano d'una stabilità ignota alla Francia, non è perchè ivi esiste l'onnipotenza parlamentare e in Francia fu seguito più largamente l'opposto principio: ma per un cumulo di ben diverse cause. Anche gli Stati Uniti e la Svizzera si gloriano di una invidiabile stabilità, e basta questa osservazione per fare intendere come il generalizzare sia erroneo.

Riassumendo: il metodo dell'onnipotenza parlamentare era quello che nel 1848 più corrispondeva alle condizioni dello spirito pubblico: è stato quello che poteva solo corrispondere alle esigenze della nostra unificazione: è quello che meglio risponde alla brevità e indeterminatezza del nostro Statuto. Ma in sè stesso è metodo empirico, insufficiente a fronteggiare un problema nuovo, quello dei limiti che oggi si riconoscono necessari anche alle Camere elettive. Fra tutti i paesi che in questi ultimi tempi riferero le loro costituzioni, solo la Spagna ha stimato di accoglierlo, mentre tutti gli altri in maggiore o minor grado se ne discostarono. È ben a ragione. Chè, ad onta della prima impressione perpetuatasi in quasi tutti gli studiosi di queste materie, è di gran lunga più *conservatore* il principio delle costituzioni rigide, ossia modificabili ad ogni occorrenza ma obbligatorie per tutti finchè esistono, anzichè il sistema delle costituzioni fluide e quasi inesistenti e impalpabili che si possono sforzare, alterare, modificare di continuo senza nemmeno avvedersene.

L'organo legislativo.

§ 79. — La funzione di fare le leggi, di cui sin qui abbiamo discorso, appartiene collettivamente al Re e a due assemblee: il Senato e la Camera dei deputati.

Sono dunque tre volontà che debbono liberamente incontrarsi in una stessa risoluzione, acciocchè possa aversi una legge. Nè il Re solo, nè il solo Senato, nè la sola Camera, nè due soli di essi hanno potestà di fare una legge, ma è indispensabile il concorso di tutti e tre, e questo lo Statuto intende esprimere con la parola « collettivamente ». Il concetto, importantissimo per più motivi che saranno via via messi in luce, è poi riaffermato di fronte al Re, nell'ultima parte dell'art. 6; di fronte alle Camere, nello art. 7: mentre altre disposizioni aggiungono opportunamente la determinazione del tempo in cui le tre volontà debbono incontrarsi affinchè la loro opera si possa dire « collettiva » e quindi produttiva dei suoi effetti giuridici.

Ora, per essere libere e autarchiche le tre volontà di cui lo Statuto richiede il concorso, debbono essere sempre distinti e indipendenti l'uno dall'altro i tre enti da cui esse emanano. Indi uno dei motivi della prerogativa regia, e il motivo delle guarentigie parlamentari, di cui tratteremo in proprio luogo. Indi il principio dominante nel nostro diritto pubblico e confermato nell'art. 59 dello Statuto, che le due Camere non possono sedere in unica assemblea per veruna deliberazione, chè altrimenti quella meno numerosa risulterebbe assorbita e annullata dall'altra. Indi l'altro principio che il Re non può mai assistere e partecipare alle sedute delle assemblee. E noi vedremo ai § 179 e 255 che i due casi ivi esaminati di riunione delle Camere in assemblea unica con l'intervento del monarca, non costituiscono che apparentemente una eccezione a queste regole.

Adunque il nostro Statuto accoglie due fondamentali concetti per la costituzione del potere legislativo: la du-

plicità delle Camere, e la partecipazione del Re. Trattiamone separatamente.

§ 80. — Al momento della formazione del nostro Statuto, l'Inghilterra, la Francia e il Belgio avevano due Camere: ma la Francia stessa ne aveva avuta una sola dal 1789 al 1795, e tre dal 1799 al 1814. Nel Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848 (§ 8), posto il criterio di prendere a modello la costituzione francese allora vigente, fu ammessa per conseguenza anche la duplicità delle Camere, il così detto sistema « bicamerale ». Il ministro Revel concludeva un lungo discorso esprimendo il pensiero che il Re non dovesse « dividere la propria autorità con un sol corpo, ma con due »: il ministro Des Ambrois soggiungeva esservi « un punto principale e decisivo, la bilancia dei poteri » ed a ciò essere necessarie due Camere. Venne quindi approvato all'unanimità l'articolo 6 del Proclama da pubblicarsi nel giorno seguente (§ 9), e poscia esso passò nello Statuto senz'altra disamina.

Ma quale è l'origine e il fondamento del sistema bicamerale?

A Roma, a Sparta, a Cartagine, esisteva un Senato. E esso però non aveva accanto come oggi una Camera elettiva, e quindi l'esempio dell'antichità non giova a spiegare l'esistenza delle due assemblee nei tempi moderni.

Nel medio evo le rappresentanze che si radunavano a periodico parlamento erano divise in ordini o bracci o Stati, come in ordini o classi o Stati era distinta allora la società: e quindi si ebbero più assemblee collaterali, da due a cinque, secondo ricordammo nel § 65. Ma le assemblee medioevali erano semplicemente delegazioni dei vari ceti per la concessione delle imposte straordinarie, non erano l'organo legislativo dello Stato, inteso come unità; dichiaravano disgiuntamente la volontà delle varie classi, non cooperavano insieme ad unico effetto, alla formazione delle leggi; quindi esse erano e senza inconvenienti potevano essere tante, quanti i ceti sociali; quindi nemmeno dalla loro esistenza si può trarre argomento efficace per noi.

Storicamente la duplicità delle Camere ci viene dalla Inghilterra, in quel periodo, appunto, in cui gli antichi « Stati » del Regno s'avviavano a divenire l'organo legislativo dello Stato: e cioè sotto Edoardo III, fra il 1327 e il 1377, senza che si possa con maggiore esattezza precisarne il principio, giacchè tutte le cose di cui non si sospetta l'avvenire, incominciano inavvertite e fortuite. In quell'epoca, e per affinità spontanee che si comprendono di leggieri, i varii elementi non elettivi del Parlamento si vennero assimilando e consolidando in un corpo compatto, a cagione della comunità dei loro interessi: mentre d'altra parte anche i vari elementi elettivi si vennero consolidando in altro corpo, coordinato col primo. L'esperienza più volte secolare dimostrò poi di giorno in giorno quanto fosse proficua alla cosa pubblica la divisione già operatasi per forza inavvertita e spontanea: laonde le colonie inglesi d'America ne fecero tesoro più tardi, e dopo la rivoluzione francese tutti gli altri popoli, tranne eccezioni rarissime, nell'ordinarsi a regime libero furono solleciti ad imitare l'esempio anglosassone.

Se però storicamente la duplicità deriva dalle esperienze d'Inghilterra, sostanzialmente essa è il portato di considerazioni intrinseche, le quali del resto sono di due ordini diversi.

Alcune costituzioni creando un Senato accanto all'assemblea popolare, s'ispirarono piuttosto ad un concetto di equilibrio politico. Esse cioè vollero assicurare nella cosa pubblica la dovuta influenza agl'interessi sociali più conservatori, i quali potrebbero non trovar posto o non trovarne a sufficienza nell'assemblea sorgente dalla periodica scelta del popolo. Diffidando d'una Camera elettiva perchè troppo sensibile alle passioni delle maggioranze, quelle costituzioni le opposero una barriera mercè una seconda Camera composta d'elementi più restii alle improvvise novità; e per la funzione che ad esse attribuirono, la fecero di nomina regia (ereditaria o vitalizia) indipendente dal mutevole favore popolare. Così stimarono di temperare il moto precipite della democrazia assoggettandola al con-

trollo di un corpo moderatore; in una Camera posero, per così dire, i fuochisti della macchina politica, i frenatori nell'altra; e mentre l'una sorse a rappresentare la maggioranza quantitativa del popolo, fu concepita l'altra come un utile asilo alle minoranze che qualitativamente valgono di più. Ma intendere e costituire i Senati in questo modo, è un errore. Certo, la virtù, l'essenza e lo spirito delle assemblee politiche sta nell'essere lo specchio fedele e la esatta immagine della nazione; la rappresentanza o è integrale e sincera, o non è; tutti gl'interessi, tutte le tendenze; tutti i modi di vedere, debbono trovar posto in Parlamento. Ma se ciò è indispensabile (e noi lo crediamo fermamente), ragion vuole che si assicuri la riproduzione degli svariati sentimenti pubblici nella stessa Camera elettiva, od anche in entrambe le Camere ove per altre considerazioni se ne vogliano due: nè oggi mancano a ciò i mezzi adatti, consistenti nei sistemi elettorali detti di rappresentanza proporzionale a cui reputiamo sorrider l'avvenire. Che se invece si addiviene a sceverare i due elementi in due assemblee contrapposte, o si riesce a costituire una fonte perenne di conflitti che un giorno o l'altro conducono alla soppressione totale dell'elemento meno forte, ovvero si riesce ad avere un Senato così conscio della propria debolezza, da ridursi ad una inutile assemblea di registrazione sempre restia a compiere i propri uffici moderatori per tema di non suscitare la sua condanna ed affrettar la sua fine.

Altre costituzioni invece s'ispirano piuttosto ad un concetto di tecnicismo costituzionale, quello cioè di assicurare, mediante la bipartizione dell'organo rappresentativo, un meditato adempimento degli uffici che a questo incombono. Non che la Camera popolare debba essere per suo istituto mal composta e folle, provvedendosi a correggerla mediante un'altra assemblea più savia; dappoichè ciascuna parte dell'organismo politico vuol essere egualmente ben costituita, e capace ad un tempo di dar l'impulso e di servire da freno. Ma si vuole che l'organo legislativo non sia unico, affinchè non si inebrii del proprio incontrastato

potere e non si senta onnipotente; mentre l'esperienza ha dimostrato e chiarisce sempre meglio, che dividendo quell'organo in due rami o sezioni, ciascuno di essi trova un efficace limite nell'esistenza dell'altro. Non si concepisce adunque il Senato come l'antagonista o il moderatore della Camera, ma si vuole l'organo legislativo distinto in due Camere cooperanti, ciascuna delle quali raffrena e modera gli eventuali trascorsi dell'altra. In verità, i vantaggi della bipartizione appaiono preziosissimi. Ogni proposta di legge è soggetta ad un duplice esame da due punti di vista nettamente diversi, come sono diverse per origine o per composizione o per durata o almeno per spirito di corpo le due assemblee. Le deliberazioni, rese più lente, danno agio all'opinione pubblica di risvegliarsi e farsi udire in tempo. Il duplice consenso assicura all'opera legislativa una più larga base e quindi una migliore accoglienza nel pubblico. Se l'una delle due Camere cade in errore, è messa in condizione di correggere il proprio voto a cui l'altra non ha creduto di accedere, meglio che se dovesse riconoscere spontaneamente di avere sbagliato. Se l'una eccede, l'altra la rattiene; se l'una corre troppo o troppo indugia, l'altra le serve di sprone o di remora. Finalmente resta impedito che giungano in porto tutte quante le leggi che ogni anno si propongono sotto la spinta di bisogni immaturi o fittizi: e non parrà questo un lieve merito a chi si preoccupa dello eccesso di produzione a cui si abbandonano i moderni Parlamenti. Ora, per raggiungere tutti questi vantaggi non basterebbe punto (come taluni credono) un ben congegnato regolamento nell'unica assemblea; perciocchè il regolamento è freno interno, è autolimita, mentre solo i limiti esterni hanno virtù di rimaner saldi anche nel momento in cui debbono funzionare e resistere.

Senza dubbio, al pari di ogni altra cosa umana, anche il sistema bicamerale ha i suoi difetti. Esso induce perdite di tempo, ripetizioni uggiose, ritardi di leggi necessarie, attriti o conflitti in cui talvolta i meno riescono ad ostacolare i più: ma codesti inconvenienti rappresentano il premio che noi paghiamo per assicurarci una ponderata

azione del Parlamento. A torto si è detto che avere due Camere è come avere un carro con due cavalli aggiogati in senso inverso; quelli che amano ragionare per metafora, potrebbero vittoriosamente replicare ch'è invece avere un carro col freno. A torto si dice che ne deriva un duplicato inutile, se le due Camere son d'accordo — una sfida alla volontà nazionale, se l'una discorda all'altra; anzi nel primo caso accertano che una legge è veramente richiesta, e nel secondo attestano che non è peranco matura; nè poi si può affermare giuridicamente quale sia *la volontà* dello Stato, prima che la legge venga alla luce: e finchè si resta nello stadio di *preparazione*, i pareri diversi o contrari non fanno che ricercare appunto la determinazione di questa volontà, che si chiarisce soltanto con l'emanazione della legge. A torto infine si osserva ch'è un incitare l'assemblea più esuberante a commettere senza ritegno le sue follie, perchè ve ne è un'altra che ha il compito di correggerla: anzi ciascuna delle due è messa nella necessità di convincere l'altra, della ragionevolezza d'ogni cosa che intenda di fare. Come la semplice esistenza delle porte assicura le abitazioni dai tentativi dei malintenzionati, così la semplice esistenza delle due Camere influisce silenziosamente a rendere più guardinga e cauta ciascuna di esse.

Due assemblee, dunque, e non una. Ma non più di due, per altro: chè, se fossero tre, si assicurerebbe la preponderanza politica alla più debole o alla meno adatta, la quale rimarrebbe arbitra della risoluzione dei conflitti a seconda che si gettasse col proprio voto in sostegno dell'una o dell'altra delle più forti contendenti. Se poi fossero ancora in maggior numero, ognuno vede che gl'inconvenienti crescerebbero a dismisura senza alcun utile pubblico.

§ 81. — Le assemblee politiche si designano generalmente col nome di « Camere ». La parola *Camera*, della bassa latinità, fu di uso frequente nel medio evo: dapprima per indicare l'amministrazione dei beni del Principe (i beni che perciò appunto si dissero « camerale »), di poi per indicare i grandi corpi giudiziarii, come la Camera Stellata

in Inghilterra, e le Camere delle Corti di giustizia, che oggi chiamiamo Sezioni. L'uso odierno la riserba principalmente alle assemblee legislative, sebbene sia facile ricordare presso di noi anche le Camere del Lavoro e le Camere di Commercio. La parola inglese *House* e la corrispondente tedesca *Haus* significano più propriamente « casa ».

Delle due assemblee politiche, poi quella elettiva e più popolare in Inghilterra porta ancora il vecchio e glorioso nome di « Camera dei Comuni » cioè delle genti comuni, in opposizione ai nobili e al clero. Negli Stati Uniti (come anche nel Belgio) è detta « Camera dei Rappresentanti » e in certe costituzioni « Camera dei Delegati ». In Francia ebbe dalla Carta del 1814 il nome di « Camera dei Deputati dei dipartimenti » a quanto sembra, pel riposto scopo di negare ch'essa rappresentasse il popolo come un tutto, cioè la sovranità popolare. Poi dalla costituzione del 1830 ebbe il nome più semplice di « Camera dei Deputati » sia per negare la negazione adombrata nel 1814, sia perchè non ebbe essa soltanto deputati eletti per dipartimenti, ma anche altri eletti per circondarî. Sotto il secondo Impero fu detta « Corpo legislativo ». In Olanda e nella Svezia chiamasi « Seconda Camera ». Il nostro Statuto si attenne anche in questo alla Costituzione francese del 1830, e la chiamò « Camera dei Deputati ».

L'altra assemblea in Inghilterra conserva l'antichissimo nome di « Camera dei Lordi », cioè dei signori, come in Austria e in Prussia è detta appunto « Camera dei Signori ». In Francia dal 1814 al 1848, come oggi in Portogallo, si chiamò « Camera dei Pari » per sopravvivenza storica del nome che dopo il mille assunsero in Francia stessa i più possenti Baroni, salutati « eguali » del Re. In Olanda e nella Svezia è detta « Prima Camera ». Più generalmente il suo nome è « Senato » per evocazione delle antiche memorie classiche. Nella seduta 2 marzo 1848 il Consiglio di conferenza (§ 6) si occupò del nome da darsi alla Camera Alta; poichè il Proclama delli 8 febbraio avea bensì annunciato il sistema bicamerale ma senza dare la denominazione ai due rami del Parlamento, e nei lavori prepa-

ratorî dello Statuto sino a quel giorno erasi conservato il nome francese di Camera dei Pari. Tutti sentivano però come dovesse riescire ostica e non più sopportabile quella denominazione aristocratica di *pari* del Re, quando il nuovo Stato assidevasi sulla base dell'uguaglianza giuridica e la Camera Alta veniva costituita col sistema vitalizio abbandonandosi quello ereditario. Leggesi nel verbale 2 marzo :

Quanto alla denominazione della prima delle due Camere il Ministro dell'interno (Borelli) osserva che la frase « Camera dei Pari » che dapprima era stata adottata, non sembrava punto conveniente e non si combinava affatto con le circostanze attuali e con la condizione del paese. Che tale denominazione, d'altronde, non pareva tale da essere aggradita dal pubblico, e che si era riconosciuto che la parola *Senato* rispondeva meglio allo scopo dell'istituzione, secondo l'esempio adottato in altri paesi. Che del resto i Senati attuali, avendo dovuto perdere naturalmente tutte le attribuzioni che loro appartenevano come corpi politici, non erano rimasti che semplici Tribunali giudiziari. Egli propone conseguentemente di chiamarli d'ora innanzi « Magistrati d'Appello » e di dare il titolo di « Consiglieri d'Appello » ai loro membri.

Sua Maestà, dopo varie considerazioni sull'effetto morale che questo mutamento potrebbe produrre sui detti Corpi, avendo riconosciuto, sull'avviso unanime dei suoi ministri, l'opportunità della misura, degnò aderire alla proposizione del Gabinetto.

In conseguenza l'Alta Camera si chiamò Senato; e con Letteri Patenti che portano la stessa data dello Statuto e il n. 461 della Raccolta Ufficiale, il Re dispose che le Corti Superiori abbandonassero il titolo di « Senati » con cui si denominavano fin dal tempo di Emanuele Filiberto, per prendere quello di « Magistrati d'Appello ».

Lo Statuto però non cura di dirci con quale espressione va designato il complesso dei tre fattori legislativi, cioè il Re e le due Camere. L'uso li designa con l'espressione « Potere Legislativo » — conservando la parola « Parlamento » per indicare il complesso delle due Camere, benchè altri attribuisca quest'ultimo nome, per antonomasia, alla sola Camera dei Deputati.

§ 82. — Col sorgere del regime costituzionale, il Re cessa d'essere il sovrano per rimanere essenzialmente il depositario della funzione esecutiva, e quindi ha la missione

specifica di operare, di provvedere ai fini statuali entro il giro delle leggi che appunto delimitano la sfera d'attività libera del Governo. In forza di quali considerazioni, adunque, egli è costituito come parte integrante dell'organo da cui le leggi promanano? La ragione è storica: ma è pure corroborata da motivi di convenienza intrinseca.

Lunga pezza dopo che incominciò a profilarsi il regime costituzionale rappresentativo, il Re d'Inghilterra continuò ad essere unico legislatore com'era stato nelle epoche precedenti. Il Parlamento non faceva le leggi, ma umiliava petizioni al Re, onde questi facesse poi le leggi nel senso desiderato dalla rappresentanza del popolo; ed anche quando nei secoli successivi le antiche petizioni si trasformarono in veri e propri progetti di legge, il Re continuò sempre ad essere l'organo che ai progetti del Parlamento imprimeva il suggello della sovranità, perfezionandoli e rivestendoli della forza obbligante che è propria delle leggi. Pertanto il principio costituzionale svoltosi in Inghilterra per una ininterrotta serie di secoli, fu quello che la legge emanasse dal consenso del Re e delle due Camere: e tutti gli altri popoli, organizzando il regime costituzionale rappresentativo monarchico, imitarono anche il gran modello d'oltre Manica.

A codesta ragione storica, la quale non avrebbe forse resistito da sola, venne però a congiungersi l'esperienza e la riflessione; cosicchè non solo i popoli monarchici, ma il più delle volte anche quelli repubblicani, riconobbero necessaria la partecipazione più o meno diretta ed ampia del capo del Governo nell'opera propria delle Camere. Invero i tre poteri statuali non si possono considerare isolati, staccati, messi l'uno accanto all'altro come cose inerti; ma si debbono intendere come parti armoniche d'un vivente organismo, e perciò differenziate e specializzate, ma tuttavia cooperanti in subordinazione mutua allo scopo comune. E come le tre funzioni non sono ripartite meccanicamente fra i tre poteri-organi, mentre ognuno di questi esercita principalmente la funzione propria e sussidiariamente anche una parte delle altre (§ 57), così i corpi che

ad esse corrispondono, non vogliono essere composti in guisa da non avere diuturni ed importanti contatti fra loro. Se le due Camere facessero le leggi senza alcuna partecipazione del Governo, mancherebbero della guida e del sussidio che questo può dare in eminente grado per la più opportuna valutazione e graduazione dei bisogni pubblici; se il Governo non avesse voce nella formazione delle leggi, si troverebbe esposto alla eventualità di non meditate restrizioni o lacune che renderebbero difficile la sua opera. L'influsso reciproco fa evitare questi vari pericoli; e come le Camere controllano il Governo nella quotidiana attività esecutrice, così il Governo indirizza le Camere partecipando alla formazione delle leggi. Ora, tutto ciò si ottiene appunto col conferire al Re la duplice missione, di depositario unico del potere esecutivo, e di parte necessaria e integrante dell'organo legislativo: nè va dimenticato che il Re esercita l'uno e l'altro suo compito per mezzo dei ministri, i quali essendo ad un tempo onorati della fiducia di lui e di quella del Parlamento, riescono in maniera che non potrebbesi più compiuta a far procedere sempre d'accordo il Governo e le Camere, la volontà regia e quella della rappresentanza nazionale (§ 89).

Ecco i vantaggi intrinseci del costituire il Re come terza parte dell'organo legislativo. Nè poi a questi vantaggi si contrappone alcun inconveniente, per la ragione che il Re non fa le leggi da solo, come in regime assoluto, ma collettivamente, con le due Camere. Senza il consenso di entrambe, egli non può fare le leggi; e contro il volere di entrambe non può poi opporsi a lungo, perciocchè al disopra del volere del Re, della Camera, del Senato, sta il corpo elettorale, che nelle elezioni periodiche dei suoi deputati ha il mezzo costituzionale e giuridico d'imporre la propria volontà suprema e risolvere sovranamente i conflitti (§ 188).

Vale adunque anche per noi e pei nostri tempi l'antico adagio d'Inghilterra: *Rex est caput, principium et finis Parliamenti*. Capo, giacchè dei tre rami coordinati ed uguali dell'organo legislativo, il Re costituisce quello più alto;

essendo l'approvazione sua, la quale giunge per ultima, ciò che perfeziona e compie e rende *legge* la volontà delle due Camere. Principio, giacchè egli solo può convocare le assemblee, e metterle quindi in grado e in diritto d'esplicare le proprie attribuzioni. Fine, giacchè egli solo può chiudere le sessioni, o rimandare i deputati al supremo giudizio del popolo.

Il Re nostro partecipa alla *organizzazione* del Parlamento con l'apertura, la proroga e la chiusura delle sessioni, con lo scioglimento della Camera dei deputati e la riconvocazione degli elettori, con la nomina dei senatori e quella dell'ufficio di Presidenza del Senato. Partecipa all'*opera* del Parlamento con l'iniziativa e la sanzione delle leggi. Delle quali attribuzioni varie noi tratteremo partitamente ai rispettivi articoli dello Statuto.