



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

ebbimo
che, com' ~~è~~ a dirsi ancora, ciascuna
di quelle pietre sarà un ostacolo al progresso,
sarà un impedimento a miglioramenti fu-
turi.

- Lezione 15^a -

Provvedimenti extracostituzionali

Abbiamo detto che non tutta la co-
stituzione è compresa nello statuto; abbia-
mo giudicate le materie, in cui: questo si effin-
sca e si completa, merce la legislazione ordi-
naria; abbiamo rivedute le leggi, che
determinano e regolano argomenti dallo sta-
tuto non contemplati; abbiamo accennato al-
le riforme, che la ordinaria legislazione e la
pratica costituzionale hanno facilmente
apportate alle rigide norme statutarie; ab-
biamo infine dichiarate le regioni, per le
quali a noi pare preferibile, quando si tratta
di riforme già divenute, il sistema dell'abro-

gazione espressa.

Oi bene quando si parla della costituzione di uno Stato, si allude alle leggi normali della vita fisiologica di questo. Ma lo organismo dello Stato, come qualunque altro, può anche esser malato; e allora soccorre la patologia, allora le condizioni di vita dello Stato non sono costituzionali, ma supercostituzionali, come chei Luigi Rossi o, forse meglio, extracostituzionali.

Un fenomeno di questa condizione patologica dello Stato è, come abbiamo visto, la rivoluzione, la quale, anzi, quando sia una legittima manifestazione della volontà collettiva, di fronte ad autorità abusive, assume la qualità propria di legge eccezionale. Della stessa indole è il fenomeno delle leggi e delle ordinanze extracostituzionali, quando per la propria difesa, lo Stato, minacciato da nemici esterni od interni, sia costretto a sospendere le garantigie costituzionali.

Nel caso della rivoluzione la società si difende
 de conto chi abusi del governo; in questo secondo
 caso contro chi cerchi abusivamente di con-
 quistarlo. Certo i provvedimenti straordinari-
 zionali sono di una gravità straordinaria.
 Per essi si sospende parzialmente l'impero della
 costituzione; derogandosi perfino da quelle
 norme, che garantiscono la libertà dei citta-
 dini, sia coll'estendere e rafforzare in opposi-
 zione ad esse, le attribuzioni dell'autorità di
 polizia, sia col creare una dittatura militare
sui generis, mercè la concessione di poteri eccezio-
 nali al comandante militare o, come suol
 dirsi volgarmente, mercè la proclamazione del
lo stato d'assedio (più o meno limitato grande
 o piccolo), espressione questa la quale decen-
 namente comprende anche gli stati di guer-
 ra e di ribellione.

Furono negate tali facoltà eccezio-
 nali. Così appunto la carta francese del 1791
 nega allo Stato il diritto di attentare all'ordinato
 esercizio

dei diritti dei cittadini, e quelle del Belgio, del Lussemburgo, della Romania e della Serbia dicono che la costituzione non può esser sospesa nè in tutto, nè in parte. Ma la necessità delle cose dappertutto si impone. Anche negli ov citati paesi, in caso di guerra o d'assedio, la legislazione riconosce e determina l'esercizio di quella facoltà. Ouzi la stessa costituzione francese del 1791, autorizzava provvedimenti eccezionali anche in caso di torbidi. La Serbia poi, ebbe lo stato d'assedio, e il Belgio si diede delle leggi eccezionali di pubblica sicurezza, equivalenti alla condizione giuridica creata da quello.

Egli è che quel diritto, come diritto della società, esiste di per se, anche se gli statuti e le leggi lo negano e si sovrappone alle disposizioni contenute. È un diritto di necessità, e la necessità nega la legge. Come non si può ~~non~~ riconoscere

Dispensa 65. (Diritto Costituz.)

al corpo sociale il diritto di difendersi; contro ^{la} rivoluzio-
ne, se ne è il caso, con misure extrao-
rdinarie, nell'altro caso, se le disposizi-
oni della costituzione non sono sufficienti,
ogni qual volta la straordinarietà degli even-
ti lo esiga? Quando tutto o parte del terri-
torio dello Stato si trovi in istato di guerra (e par-
ticolarmen-^{te} d'assedio), di ribellione, quando per
un complesso di circostanze si sia fondato un
terrore di credere che, approfittando di una ven-
tura nazionale, minoranze faziose, voglia-
no servirsi delle libertà statutarie per abbat-
tere le istituzioni e le libertà stesse, o per di-
videre lo Stato o sottrarlo allo straniero, for-
se che, in omaggio alle teoriche di governo pro-
clamate in vista di condizioni normali, si do-
rà lasciare che il corpo politico venga dilaniato
o disciolto?

La collettività non crea quelle condi-
zioni eccezionali, ma le trova: lo stesso stato
d'assedio è uno stato di fatto, che esiste in

dipendentemente dalla volontà di essa: " Lo stato d'assedio, consumato in se stesso, disse una volta il Procurator Generale Dupin, alla cattedra di Franca, è anzi tutto un fatto. Esso risulta alla guerra, dalla vicinanza o dall'investimento del nemico; e all'interno dai progetti e dall'intensità della ribellione. È il nemico, e la rivolta che si arma, si mette in stato d'assedio. Poi ci sarebbe di fatto, o, che malgrado, quando anche la legge non dice. " E perciò la proclamazione, che se ne fa, altro non è che la ufficiale constatazione (a tutto rigore nemmeno necessaria) della esistenza di quello stato anormale. I provvedimenti straordinari, la concessione di poteri eccezionali all'autorità civili o militari, la soppressione delle garantizie costituzionali, non sono che conseguenze.

Paro a molti corretto e prudente di regolarizzare questa condizione giuridica, patologica, provvedendo con legge a determinarne

le circostanze che possono creare lo stato d'assedio, a dichiarare il potere competente a constatare l'esistenza delle circostanze stesse, a precisarne i limiti d'esercizio e le conseguenze di quella condizione. In molti Stati, appunto, o colle stesse carte costituzionali, o con leggi speciali, sono determinate le circostanze che possono creare lo stato d'assedio, ed è dichiarato il potere competente a constatare l'esistenza, come pure sono regolati talora l'esercizio e le conseguenze di esso. Particolarmente poi, per lo stato di guerra e per quello d'assedio propriamente detto, provvede, quasi dappertutto, come per noi, il codice penale per l'esercito. Questa determinazione, in via generale, dell'autorità competente, delle cause, delle condizioni, dei limiti, delle forme, delle conseguenze, meno che per gli stati di guerra e d'assedio propriamente detto, i quali sono nettamente caratterizzati, come effetto a causa, commessi col diritto di guerra, non ci pare opportuna.

Quanto al potere competente.....
in verità non si può dar torto a coloro, i quali
dicono che non ve n'ha alcuno. La costituzio-
ne era, nella propria orbita, gli organi dello
Stato, onde adempiano ai fini da essa prescri-
ti; non perchi' li oltrepassino. Qui invece si
tratta di provvedere, come abbiamo già det-
to, ad una condizione di cose superconstitu-
zionale; e perciò, nè il parlamento, nè la co-
rona hanno costituzionalmente alcuna fa-
coltà; non la legge, non l'ordinamento costi-
tuzionalmente sono all' scopo designate. Te-
no è che il parlamento, dove le costituzioni non
prescrivono determinati istituti o determinate
procedure per le riforme costituzionali; ha
in un certo senso, la competenza di riforma-
re anche la costituzione. Ma se, nell'e-
secizio della funzione legislativa, nei li-
miti della costituzione, la facoltà di riforma
non può esplicarsi anche con la creazione di
Dispensa 66. (Diritto Costituz.)

leggi limitate nel tempo e nello spazio, quando invece si tratta della costituzione quella facoltà non può significare sospensione, ma svolgimento, perfezionamento, evoluzione. Ora è evidente che una legge extracostituzionale non intende a tal fine, ma intende a sostituire una costituzione provvisoria alla costituzione stabile. E questa facoltà quindi non si può riconoscere ad alcuno, senza porre a fondamento tutti i principi, che presidono alla costituzione dello Stato. La necessità potrà giustificare e legittimare anche una azione extracostituzionale da parte del parlamento, della corona e perfino di qualsiasi altro organo dello Stato, quando intenda alla salvaguardia della patria, come può, per lo stesso fine, giustificare o legittimare una rivoluzione; ma come non esiste una competenza di rivoluzione, così non esiste una competenza di stato d'assedio o di colpo di Stato. Così appunto la facoltà di proclamare

ma lo stato d'assedio fa talora riconoscer-
ta, fra noi, ai commissari del governo, inve-
stiti di straordinarii poteri, come è attribui-
to, in determinati casi di guerra al coman-
dante delle truppe (codice penale milit. art. 346) - ma anche un altro organo subordi-
nato dello Stato, non investito di poteri stra-
ordinari, spinto dalla necessità e salvo e im-
pregnato ogni quozio, successivo, potrebbe,
in ipotesi agire allo stesso modo, per esempio,
un prefetto lontano, quando le comunicazio-
ni della capitale fossero interrotte.

In conseguenza, una competenza
di stato d'assedio non esistendo, nessuna
legge può, a nostro parere, delegare poteri
extracostituzionali a qualsiasi organo del
lo Stato. Una delegazione di tal genere è
sostanzialmente e formalmente inisatta,
non potendo il parlamento dare ad altri
il mandato di fare ciò che sfugge alla
sua competenza. Se una legge di tal fatta

ta si solette fare anche tra noi, essa non potrebbe avere che il valore di un semplice consiglio del parlamento al governo, di provvedere anche con mezzi extracostituzionali, alla salute della patria. Così a Roma il senato, col *senatus consultum ultimum*, come del resto, con tutti i *senatus consulta* dell'ordine amministrativo (salvo esplicita delegazione del popolo), dava appunto un consiglio ai magistrati: "*Videant, (o dent operam)* *consules, praetores, tribuni plebis..... ne quid detrimenti republici capiant.*" Questo consiglio potrà essere dato opportunamente, quando, non essendovi arguire di pericoli e trattandosi di provvedere a mali cronici e completamente studiati, sia possibile concertare norme precise, come, a imitazione dell'Inghilterra, nei consimili casi, si è pur fatto talora in altri stati costituzionali europei, il nostro consesso. Ma quando il male sorge improvviso e, appunto perciò, ^{sia} così poco noto, che il

parlamento, per avendo la possibilità di occuparsene
tutto, non sia però in condizione da poter precisare
i suoi consigli, o che per una legge speciale? La mag-
gior ragione, noi non sappiamo persuaderci dell'
la opportunità di una legge generale, la quale
consigli, in determinati casi al governo, la sospen-
sione delle garanzie costituzionali. Leggi ge-
nerali di questa specie, emesse, non in con-
guenza di mali esistenti, ma in previsione di
mali possibili ^o futuri, ci paiono anzi sostan-
zialmente scortette, anche come semplici con-
sigli. Quando la necessità del provvedere man-
chi, perché consigliare al governo azioni extra-
costituzionali?

Ma tali leggi, fatte sia in vista di possi-
bili mali ^o futuri, sia in vista di mali improvvisa-
mente sorti, possono almeno utili?

Sarebbe ingenuo il supporre che leggi
di tal fatta, per essenza loro non imperative,
possano valere come limiti all'azione del go-
verno.

Dispensa C. 7. (Diritto Costituzionale)

verno. Forse che, nel secondo caso, il governo quando si richiedono prontezza ed energia di provvedimenti, potrà attendere rassegnato un voto delle camere, lasciando intanto che la costituzione, le leggi, l'ordine pubblico, che alla sua permanentemente custodia sono affidati, sieno sconvolti e travolti dalla bufera rivoluzionaria? Non sa voto qualsiasi, ma la salute della patria interdice il governo di un diritto d'imperium, di un potere discrezionale, anche sopra le leggi, come quello che spettava ai magistrati romani. E se appunto nel caso d'istantanea rivolta, non solo in Inghilterra ma anche negli Stati Uniti, dove di regola la sospensione dell'habeas corpus (cioè delle guarantee della libertà) spetta al parlamento, il governo ha invece testata facoltà d'introdurre la legge marziale, come ivi si chiama lo stato d'assedio.

Ma anche nel caso di una legge generale o nell'applicazione di una legge speciale, quando i provvedimenti, che la legge con-

segni, risultino insufficienti per sedare la rivolta, non ad essi certamente il governo dovrà attenersi. Il fine da conseguire è la vittoria, il mezzo la forza. Il diritto che lo Stato esercita è un diritto di legittima difesa, analogo a quello riconosciuto all'individuo dalle leggi penali, per cui è lecito perfino l'omicidio dell'inquieto aggressore. Come l'individuo non è trattato, nella sua necessaria difesa, da alcuna norma obbligatoria di legge, giacchè questa, malgrado la sua generalità, non può comprendere e disciplinare la infinita varietà dei casi possibili, così il governo ha, non tanto il diritto, quanto il dovere di adoperare la forza dello Stato fino a che necessità lo esiga, non già nei limiti che il legislatore gli abbia consigliati. Se, di fronte al pericolo, egli guardasse alla legge del parlamento, anziché alla legge della necessità, potrebbe essere giustamente imputato di tradimento verso la patria.

Unico limite è la incostituzionale tutela. Questo limite certamente si supera, ogni qual volta,

ad esempio, si mutuis o si conneggano i codici od al-
tre leggi improntate alla pura ragione giuri-
dica. Fra noi, come in Francia sotto l'impe-
ro in occasione di stato di ribellione, si crearono
purpure delle pure.

Richiamo anche che dallo stato di ribellio-
ne, il quale si distingue per caratteristiche affet-
to specialè dagli stati di guerra e d'assedio pro-
priamente detto, consegue la necessita, general-
mente affermata, della giurisdizione militare

Sapero è che la introduzione di tale giuri-
sdizione si considerò imprescindibile, in cau-
sa della ritenuta applicabilità del codice penale
per l'esercito anche allo stato di ribellione. Ma
quel codice, regolando soltanto gli stati di guerra
e d'assedio (per tacere d'altro, gli art. 246 e
247 parlano appunto di truppe venute o di cit-
tà assediata), l'applicabilità di esso allo stato di
ribellione non può dedursi che per analogia.

Ora l'art. 4 delle disposizioni premesse
al codice eis. categoricamente proibisce ogni ap-
plicazione del codice eis. allo stato di ribellione.

preziosi per analogia di leggi penali e di leggi speciali: « Le leggi penali e quelle che restringono il libero esercizio dei diritti o formano eccezione alle regole generali o ad altre leggi, non si estendono oltre i casi e i tempi in esse espressi. » In conseguenza, la estensione, per analogia, delle norme del codice penale per l'incanto relative allo Stato di guerra e di assedio allo stato di ribellione è assolutamente vietata. E per ciò i tribunali militari introdotti in seguito allo stato di ribellione non sono tribunali ordinari, ma tribunali straordinari.

Ma costituzionalmente ~~per~~ i tribunali straordinari sono proibiti in modo assoluto. Dice infatti l'art. 71 dello Statuto: « Nessuno può essere distolto dai suoi giudici naturali. » Non si potranno perciò essere creati tribunali o commissioni straordinarie. »

« Quo è che lo stato di ribellione è uno stato extracostituzionale, e che i provvedimenti ad esso relativi non devono ricorersi tutti nella Dispensa 68. (Diritto Costituzionale)

costituzioni, ma sono e devono esser in gran parte extra-costituzionali. Non si dimentichi però che per esser legittimi, questi provvedimenti d'eccezione, compresa quindi la violazione dell'art. 1 dello Statuto, devono esser imposti dalla necessità: E questa necessità non si deve rinviare in altri condizioni analoghe, come lo sgarbo o l'assedio, ma nella ribellione medesima. Ora è proprio vero che, proprio dopo sedata la rivolta, non si possa senza pericolo per la sicurezza dello Stato, mantenere la giurisdizione ordinaria? Questo il punto vero della discussione, non le solate rettoriche sulla legittimità teorica dello stato d'assedio. Ed è evidente che, portata su questo terreno la discussione, la conclusione non può esser dubbia: l'esercito è forza, non giustizia. La forza occorre per sedare la rivolta; ma, quando la rivolta sia vinta, non la forza occorre bensì la giustizia. La istituzione dei tribunali militari, estorrendo perciò dai confini che la necessità segua alla

legittima difesa, non sono extracostituzionali, ^{ma} incostituzionali.

Pero, ammesso che la legittima difesa autorizzi ad usare anche dalle norme della costituzione, ritenuto egualmente che competenza di provvedimenti extracostituzionali non spetti ad alcuno, come, con quali forme, si possono rendere legittimi i provvedimenti stessi?

È evidentemente il giudizio sulla esistenza delle condizioni di legittima difesa, che possono giustificare quei provvedimenti, come tutto ciò che riguarda la opportunità o necessità di una legge, è un giudizio politico, è un apprezzamento di circostanze di fatto, non un giudizio giuridico. E per ciò, quando il parlamento, nell'esercizio della funzione di sindacato politico, che ad esso solo spetta, riconosce la validità degli atti extracostituzionali compiuti, tale validità diventa indiscutibile per l'autorità giudiziaria, questa dovendo giudicare

di conformità alle leggi, non già sullo conve-
nienza delle leggi.

Ne il giudizio del parlamento si de-
ve esplicare collo conversione in legge dello
ordinamento extracostituzionale, né questo è un giudi-
zio di convalidazione, come ~~si supponeva~~
te si dice. Conversione in legge e convalidazio-
ne implicano il concetto di una competenza
costituzionale del parlamento, che noi abbia-
mo esclusa. Il vero è che il parlamento non
accorda o rifiuta, non attribuisce infatti la
validità a quegli atti, ma solo la riconosce o
la disconosce. Ciò che li convalida è la con-
dizione di fatto che li rese necessari e la con-
dizione extracostituzionale che li creò. Am-
messa questa, la validità è implicita.

Per la medesima ragione, gli atti
extracostituzionali, di cui si riconosce la va-
lidità, non comportano bills d'indemnità,
espressione questa venuta dall'Inghilterra,
a denotare non la convalidazione di un

atto come erroneamente si crede, ma la sanatoria e assoluzione degli autori dell'atto è dicenda di quegli atti non comportano bill d'indennità, perchè una sanatoria non può essere che la conseguenza della intrinseca invalidità di un atto, venga questo o no convalidato. Ma quando l'atto sia ricevuto valido di per se i suoi autori non abbisognano di assoluzione. Non bill d'indennità infatti, in caso di non validità, occorrono, ma diritto di censura e di accusa spetta al parlamento, come conseguenza di non ammissione validità.

Pur troppo la storia ricorda esempi molteplici di capi di Stato, i quali, della forza ad essi affidata in difesa della Patria e delle istituzioni, si servirono per fini simili. Ma, in verità, non v'ha più alcuno ormai, il quale creda che un articolo di costituzione o di legge possa impedire colpi di Stato od altri in genere, di governanti. Ciò che occorre e

Il controllo continuo, serio, efficace della na-
zione sul parlamento e del parlamento sul
governo. Allora, non solo si potranno rendere
difficili i colpi di Stato, ma si riuscirà an-
che ad impedire che, colla scusa della necessi-
tà di Stato, s'offendano, senza ragione, giusti-
zia e libertà.

Lezione 16^a.

Il governo -

Nel senso più lato, governo è il complesso
degli organi propri dello Stato. Questo è appun-
to, il significato che lo Statuto gli attribuisce, all'
art. 2: "Lo Stato è retto da un governo monar-
chico rappresentativo." In senso più stretto, colla
parola governo, nelle forme rappresentative mo-
derne, s'intende il capo dello Stato co' suoi mi-
nistri, considerati come un tutto, di fronte al-
la camera. In questo senso, quella parola è a-
doperata dallo Statuto, all'art. 59: "La camera
non presta alcun servizio, né"

colui a lui, fuori di propri membri, dei ministri e de' commissari del governo» e a l'art. 67.
 «Le leggi e gli atti del governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro». Orzi, nel governo parlamentare, governo è diventato sinonimo di gabinetto.

Noi, ora, parliamo del governo, nel suo significato più ampio.

Ogni Stato assume, nel modo di costituzione del suo governo, una fisionomia particolare. Si potrebbe dire che, come non esistono due individui, i quali perfettamente si assomigliano, così due governi, in ogni loro particolarità uguali non si trovano. Tuttavia, allora quando senza soffermarsi alle particolarità, ma guardando all'indole e alla fisionomia generale dei governi, nei loro elementi ed organi essenziali, si confrontano gli uni cogli altri, la possibilità di ripartirli per classi appare manifesta.

Molte ripartizioni furono escogitate

te, dai più svariate punti di vista. Di qua lunghe e uggiose dispute quati sempre ingiustificato, sulla preferibilità delle ripartizioni stesse; dispute ingiustificate, diciamo, giacchè l'essenza, sia di un punto speciale di vista sia della corrispondente ripartizione, non esclude la verità di altri punti di vista e di altre ripartizioni.

Vogliamo ripartire per classe gli uomini? Ed egualmente queste ed altre potremmo avere le ripartizioni che si facciano per ragioni di sesso, di età, di salute, di condizione sociale e via discorrendo. Forse, perchè è giusto distinguere gli uomini in maschi e femmine, si dovrà riconoscere la essenza della distinzione in giovani e vecchi, in sani e malati, in ricchi e poveri ecc?

L'errore piuttosto che conviene evitare è quello di confondere insieme classi diverse da criteri divergenti da criteri divergenti ed opposti. Così, ad esempio, sarebbe assurda la ripartizione di un naturalista facette della spe-

ciè umana, in maschi, femmine e roppi,
come era assurda quella di un certo registro
dello Stato Civile ricordato dal Welcker nel
lo Staatslexicon che distingueva, maschi,
femmine e illegittimi.

È pure in tale crowd credono molti scrittori
della nostra scienza nel ripartire i governi; anzi è que-
sta la ragione precipua delle interminabili dispute
cui abbiamo teste accennato.

La distinzione, se non erriamo fondamen-
tale dei governi è quella che considera la diversa
partecipazione in essi dei vari elementi sociali. È
questo, anzi, sebben si considera, il criterio cui la ge-
neralità degli scrittori dai più antichi tempi ad
oggi si sono ispirati ripartendo i governi in mo-
narchie, aristocrazie, democrazie e governi misti. Mol-
ti però negano la esistenza di questi ultimi: la sono-
rità, dicono, è una e non può esser divisa. Uno Stato
in cui la sovranità fosse divisa non potrebbe sus-
sistere, o, per lo meno, non potrebbe durare. In ca-
so di discordia, la macchina non potrebbe muoversi.
Dispensa 70. (Diritto Costituzionale)

278

versi, se non son meglio esemplificati. Ma, per
tal modo, si confondono due cose distinte. Col
governo misto non s'intende di dividere la so-
ranità; s'intende solo che alla sua eterna es-
tensione, al governo, partecipino più elemen-
ti; che, in altre parole, gli organi del governo es-
siano, non uno, ma più fonti.

Altri scrittori più moderni dicono che
la formula, con cui si esprime la teoria del
governo misto, è misatta scientificamente, an-
zi contraddittoria, giacchè formalmente è im-
possibile che in uno Stato possano coesistere
forme di governo. Così appunto l'Orleano, il
quale si trova nella compagnia, non saremmo
suo che se buona o cattiva, del Metternich.
Anche questa obbiezione è Baglioni; di fatto
essa si fonda sulla erronea supposizione che
per governo misto s'intenda un governo in cui
coesistano due forme, la qual cosa natural-
mente non può avvenire. Invece i governi
misti non sono misti di più forme, ma

sono forme speciali: la mistura la coesistenza
e riguarda puramente gli elementi che vi par-
tecipano. E quando così si contitolano, chi può
negare, non solo la esistenza, ma anche la
ragione d'esserlo? Ciò posto quante sono le for-
me miste?

Designate le forme semplici con m
(monarchia) a (aristocrazia) e d (democra-
zia), le possibili combinazioni di forme miste,
senza aver riguardo all'ordine, sono quattro:
m-a, m-d, a-d, m-a-d. Però in un go-
verno, nel quale gli elementi che concorrono a
formarlo sono più, non esiste fra questi un
perfetto equilibrio: l'uno o l'altro di essi prepa-
tera, e a questo è improntato il governo. In
fatti ciascuna forma mista è subordinata ad
una delle forme semplici. Orzi non basta
aver riguardo alla preponderanza di uno de-
gli elementi sull'altro o sugli altri; ma bi-
sogna anche tener conto delle permutazio-
ni e variazioni successive, secondo l'ordine di

disposizione. Avremo quindi; per esse esatte
dodici permutazioni: ma, am, md, dm,
ad, da, mad, mda, amd, adm, dma
dam. A stretto rigore, per descriverne completamente
il fenomeno, queste medesime specificazioni
quantitative non sono sufficienti come giu-
stamente avverte il Majorana. Il valor rela-
tivo di m, di a, di d cambia il prodotto.
Se per esempio m, a, d, avessero un senso
per ciascuno volgare differentemente, quan-
to maggiore è la differenza tanto è diverso
il governo. Ma è evidente che fino a questo
punto noi non dobbiamo arrivare giacché lo so-
po nostro è quello, non di studiare le infiniti
possibili differenze fra governo e go-
verno ma di determinare le varie classi di go-
verni. E, per ottenere ciò conviene che ci soffer-
miamo, come abbiamo già detto, a ciò che nel
governo, da qualsiasi punto di vista è essenziale.
Anche la determinazione sistematica degli
organi statuali, di cui il governo è la

sintesi, conduce a speciali ripartizioni.

L'organo che, soprattutto, in tutti i governi esiste e che, o per effettiva protesta o per esterno apparato, si trova ad un livello superiore, è il capo dello Stato, in cui, per così dire, s'impernia il concetto della unità sociale, e nel quale s'accentrano gli attributi esteriori della sovranità.

Il capo dello Stato è tale, o per diritto proprio o per delegazione ^{nel primo caso, la costituzione} costituzionale, non soltanto crea l'istituto, ma designa anche la persona, che, vacando l'ufficio, deve coprirlo; nel secondo caso, è designato soltanto il capo o l'istituto, che deve delegare la persona. Infatti i capi sono o ereditari o elettivi, ed anche, eccezionalmente sono designati dalla sorte o sono investiti dell'ufficio per diritto conseguente da altro ufficio, come avveniva per il pontefice re per il gran maestro dell'ordine gerolominiano, ed era ad un tempo capo dello Stato a Malta, e per i principi-vescovi del medioevo.

Dissona 71. (Diritto Costituz.)

Or bene, gli Stati dove il capo dello Stato è tale per delegazione costituzionale (sia eletto o eletto a sorte) si dicono repubbliche. All'opposto, si attribuisce, volgarmente, il nome di monarchie a quegli Stati, dove il capo è tale per proprio diritto, sia di nascita, sia di altro officio coperto. E diciamo „volgarmente“ perchè i governi nei quali, pur essendovi un re, prevale un'aristocrazia, o la democrazia, non sono veramente monarchie, come sappiamo, ma aristocrazie o democrazie miste di monarchia; il nome di monarchia spettando soltanto, nel senso rigoroso del vocabolo, a quei governi, nei quali il reggimento dello Stato è esclusivamente affidato al monarca o in cui il monarca prevale.

Perciò quei governi nei quali si ha un monarca, qualunque sia il titolo ch'egli concretamente assume, si diranno, come avvenne lo Scolari, regni, non monarchie. Che se di nome si re si attribuisce talora a dei capi delegati costituzionalmente, allo stesso modo di

cap. delle repubbliche, ciò costituisce un'eccezione, tanto è vero che taluno degli Stati, ch'ebbero una tale qualità di re, come la Polonia, furono chiamati indifferentemente regni e repubbliche. Altre ripartizioni dei governi dipendono dalla natura e dal modo di estrinsecazione delle assemblee, in cui il popolo e gli aristi s'assommano. Diconsi di fatti governi diretti (e più particolarmente democrazie dirette o pure) quelle repubbliche, in cui i cittadini, cui spetta l'esercizio dei poteri sovrani, raccolti in assemblee, deliberano direttamente. Per contrapposito assumono il nome di governi rappresentativi quelle monarchie e quelle repubbliche, in cui una parte, più o meno grande di cittadini, è chiamata a costituirle, mercè le elezioni, una o più assemblee. Se non però l'intervento dei rappresentanti può esser richiesto, o per averne il semplice consiglio o per deliberare effettivamente, così i governi stessi si ripartiscono in consultativi e deliberativi: anzi

questi ultimi s'incostano anche, di fronte ai con-
sultivi, rappresentativi in stretto senso.

Un altro criterio di distinzione è quello
degli uffici attribuiti agli organi fondamentali
dello Stato e dei rapporti che, in conseguenza,
fra d'essi intercedono. Questo criterio serve sopra-
tutto a caratterizzare le varie maniere di gover-
no rappresentativo oggi esistenti. In questi
governi, gli organi fondamentali sono, presso
a poco, eguali: capo dello Stato, assemblee rap-
presentative e ministero, il quale ultimo si
riscontra, sentì, anche nelle altre forme di
governo, ma non ha in esse nè autonomia
nè importanza vera costituzionale. Or bene,
è appunto del modo di ripartizione delle
funzioni tra i detti organi, e dei re-
ciprocî rapporti, che trovano la loro genesi, le
distinzioni fra i governi rappresentativi. Ma
di ciò successivamente.

Altri criteri ancora possono utilmen-

te venne adottati per ripartire in diversi modi, i governi. Così, ad esempio, contrappo-
nendo alla forma pura le forme impure o
degenerate o patologiche, esse dir si voglia, a-
vremo la tirannia, la oligarchia, la demago-
gia. Così pure il governo di quegli Stati, do-
ve le autorità e le leggi erano, nel concetto
del popolo, una diretta emanazione di Dio,
si dirà giustamente teocrazia. E così via di
seguendo.

Ma per rendere vere tutte queste di-
stinzioni e ripartizioni; per rimpolporle, a
casi due, gli scheletri delle varie forme di go-
verno, per ben comprendere le differenze, per
apprezzarne l'importanza, un qualsiasi crite-
rio meccanico e tecnico non è sufficiente.
Occorre anzi tutto ricorrere al criterio storico,
il quale non soltanto può darci la genesi,
lo svolgimento, i caratteri, le condizioni di
una data forma, ma può anche spiegarci,
colle necessità della evoluzione, certe fenome-
ni.

Dispensa 72. Diritto Costituz.

menti e certi fatti, che una logica puramente sistematica, se l'espressione è lecita, farebbe vedere contraddittorio: quello, ad esempio, che alla monarchia rappresentativa del secolo di mezzo sia succeduta, quasi per tutto, la monarchia assoluta. Né questo è il più; che, col criterio storico, non altrimenti, si possono anche percepire e valutare differenze e distinzioni, a seconda delle varie epoche e dei vari paesi, in forme che con criteri puramente sistematici, sembrano identiche. Ad esempio, senza tener conto delle condizioni diverse sociali, come si potrebbe comprendere appieno la distinzione fra la monarchia rappresentativa medioevale, o a stati, come si dice, e i moderni governi rappresentativi, detti anche per antonomasia, costituzionali? E questo stesso non come si potrebbe spiegare, se non si sapesse che quei governi sono sorti nel continente assenti alle carte costituzionali?

Malgrado tutto però, qualche incertez-

za, rimane sempre, nel classificare i governi.
Il passaggio dall'una all'altra forma avviene
per sfumature quasi impercettibili. Ma
ciò non costituisce un difetto della teoria dei
governi. Questa impercettibilità di passaggi,
che impedisce talora demarcazioni precise, co-
stituisce una legge naturale generale. Tutto
sappiamo, ad esempio, che cosa sono un bambino,
un giovane, un adulto, un vecchio; ma non
ci è possibile precisare il limite fra le varie e-
tà. Così è anche dei governi.

Si è sempre discusso e si continua a
discutere, esattamente, di governo ottimo. Cer-
to per la relatività del diritto, la ricerca dell'ot-
timo assoluto è assurda, le condizioni di cia-
scun popolo esigendo diversità più o meno gran-
de d'istituzioni. Ciò per altro non esclude,
come a taluno pare, ma dimostra la neces-
sità che il governo, qualunque abbia ad essere, sia
conformato in modo da poter veramente ri-
sponderci al fine per cui è costituito, ed è la

manifestazione e l'attuazione del volere sociale.

Gli antichi saggi, studiando le forme semplici di governo, hanno osservato che esse, per la padronanza che hanno sullo Stato un solo elemento sociale, vengono a peggioro fine. Il potere esercitandosi, a lungo andare, non gira pel bene sociale, ma ad utilità di chi governa, precipita in tirannide, in oligarchia ed in demagogia. La sovranità dello Stato non è rispettata: i governanti la confiscano a loro vantaggio e ne fanno una loro proprietà particolare. Epperò, dice Polibio, come il ferro ha la ruggine ed il legno ha il tarlo, così ogni forma di governo semplice ha in se un germe di distruzione. Anche se un governo fosse organizzato in modo che in esso si vedessero soltanto i veri ottimati, i magnati dell'Onnipotente, come direbbe il Carlyle, quella scorta e quasi impercettibile aristocrazia, come dice il Guizot, in cui risiede il deposito della nobiltà umana, anche allora non si potrebbe essere sicuri che il governo non avesse a frazionare.

Qu' stessi onesti e saggi non sorvegliati e
 corretti, sarebbero liatti a credere gli organi esclusi-
 vi della ragione, a contumace questo e ragionevole tol-
 tanto ciò che è conforme alle loro volontà, a confon-
 dere l'interesse loro speciale coll'interesse generale del
 lo Stato, e ciò non già perche fossero decisi ad obbe-
 sare della profetia loro, ma perche il bene si presen-
 terebbe ai loro occhi attraverso un prisma che li fa-
 rebbe travedere.

Poiche adunque i governi inavanti d'
 officii presi fatalmente degenerano, i popoli, con-
 sci e padroni delle proprio sorti, cercano sempre
 di costruirsi, qualcuno, creando nel governo, di fian-
 co agli elementi d'impulsione, degli elementi
 di resistenza, e ponendo così in esso, secondo un'ar-
 tica e felice immaginazione, un'armonia e con-
 cordanza di voci che, a imitazione della musica tem-
 perata per la repubblica.

Su questo principio di governo che i popo-
 li, per la natura stessa delle cose, intuono, la
 scienza elevò due celebri teorie.

La più antica è quella che dichiara preferibile a tutti il governo misto. Essa si esprime, domandando nel governo la contemporanea partecipazione di un re, di una aristocrazia e del popolo, o di due almeno di questi elementi; ma è evidente che la partecipazione stessa costituisce soltanto la parte formale della teoria o, diremo meglio, il mezzo più sicuro, che sembrava dovesse condurre al raggiungimento del fine, quello cioè, di rendere impossibile il predominio dispotico di una parte qualunque della cittadinanza. Spogliata d'ogni carattere non essenziale, la teoria stessa quindi si risolve nell'affermare che nei governi, sono necessari dei controlli dei freni, dei contrappesi, degli elementi di resistenza; tanto è ciò vero, che molti di quegli scrittori, i quali tale teoria propugnano, concepiscono i vari membri, che dovrebbero comporre il governo misto, non tanto come elementi sociali, quanto come semplici organi.

L'altra teoria di cui pure qualche germe si trova negli antichi scrittori, ma che, nella sua

completa estirpazione, e stenzialmente moderna, è quella così detta della divisione dei poteri, per la quale ciascuna delle frazioni proprie dello Stato, nella sua concreta esplicazione, dovè esser tenuta rigorosamente distinta da ogni altra, mero organo ad essa esclusivamente appropriati.

Chi la espone per primo con semplicità ed evidenza, fu il Montesquieu; "La libertà politica, egli dice, non si trova che nei governi moderati. Ma essa non è sempre negli Stati moderati, essa non si è che allorchando non si abusa del potere..... Perché non si possa abusare del potere, bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere arresti il potere."

Questa teoria, la cui stretta connessione con quella del governo misto non fu nemmeno in travista da altri, e che per lungo tempo fu considerata come uno dei canoni fondamentali della nostra scienza, fu abbandonata, nella sua meccanica concezione, dai più recenti scrittori.

La organica unità dello Stato e per

ma in un organismo fisiologico, che tutte le parti sieno connesse e coordinate fra loro. Perfino negli Stati Uniti, dove il principio dell' assoluta separazione fu posto a base della costituzione, organi e funzioni non corrispondono esattamente fra loro ma si compenetrano l'un l'altro.

Oggidi non si domanda più che la separazione delle funzioni si attui mercè organi ad esse esclusivi, ma si vuole che si manifesti con una precisione e sicura demarcazione degli atti ad esse relativi. Non importa che esistano degli organi esclusivamente legislativi, esecutivi, giudiziari e esercitivi; ma occorre che l'atto legislativo, esecutivo, giudiziario e esercitivo sieno tenuti, e nella essenza e nella forma rigorosamente distinti. Per tal modo i singoli organi, pur essendo assegnati a funzioni varie, devono restare di volta in volta sui limiti della funzione cui attendono, rispettando le condizioni in cui debbe d'esercizio. Ma soprattutto si domanda, appunto per impedire arbitri ed abusi, che i va-

ri organi, anziché isolati nell'ambito di una sola funzione concorrono contemporaneamente a determinare l'esistenza di un medesimo atto, accordandosi, frenandosi, limitandosi, controllandosi a vicenda.

Lezione 17^a.

Le prime monarchie rappresentative: —

Si attribuisce generalmente la genesi delle moderne forme costituzionali alla imitazione delle istituzioni inglesi malamente comprese, e fu quindi, sofisticate colla mescolanza di quei principi di democrazia simmetrica che i francesi trovano nel facile arsenale delle astrazioni. E, perciò, del malessere politico, che tutti i nostri paesi, dove quelle forme s'introdussero, si accagionano le forme stesse, perché si dice da un lato che le istituzioni di un popolo, le quali sono il frutto della sua secolare evoluzione, non possono adattarsi ad altri popoli, diversi di usanze e tradizioni; di

no occasione d'osservare che una necessaria conse-
guenza della storica evoluzione. Se si guarda, non
alla esteriorità delle cose, ma ai loro intimi rap-
porti, ogni nuovo regime altro non fa infatti
che riorganizzare e completare, sotto una nuova in-
spirazione gli elementi preesistenti. E perciò, quan-
do un grande movimento sociale o politico si de-
termina, è affarido il supporre ch'esso sia una crea-
zione arbitraria della volontà e del ragionamento,
giacchè anch'esso va attribuito, come ogni altro feno-
meno naturale alle necessità imprescindibili del-
la vita organica del popolo stesso. Quando poi, qua-
so contemporaneamente, più popoli, arrivati ad un
grado quasi uguale di civiltà adottano istituzioni,
nella loro istruita struttura, identiche, come si può
credere che ciò non sia la risultanza necessaria di
un complesso di fatti e di circostanze di un movi-
mento di idee e di bisogni, preparati e maturati
nei secoli precedenti, presso tutti quei popoli, ad un
tempo sia pure con diversa vicenda, con evoluzio-
ne più o meno lenta, per le particolari condizioni

di ciascuno?

Le vie che la evoluzione storica segue non sono sempre le stesse, talora sono aperte agli occhi di tutti, talora sono sotterranee. Né la evoluzione sempre le percorre con monotonia uniforme: ora va a precipizio, ora a rilente, spesso anche si ferma e perfino retrocede.

Gli scrittori studiando le varie forme di governo parlano della monarchia a stati che precedette la monarchia assoluta in parti del continente, come di una forma quasi sconosciuta per noi, che nessuna influenza abbia esercitata sullo sviluppo successivo. Ne parlano cioè allo stesso modo e per la stessa ragione per cui parlano, ad esempio, della monarchia dispotica d'oriente o del regno d'Israele o delle repubbliche di Grecia, includendole nella storia generale delle costituzioni, anziché in quella speciale del governo costituzionale ch'essi riferivano soltanto al governo inglese.

Questo, a parer nostro un gravissimo

errori. Tuo è che, in Inghilterra le istituzioni rappresentative determinandosi più presto e più compiutamente si mantengono fino a nostri giorni, in piena integrità, e, nemmeno nei periodi in cui la regalità più prepotente si ridussero ad una mera parvenza; mentre, nei paesi del continente quelle prime forme rappresentative si� facilmente discaddero per lasciarsi posto alla monarchia assoluta.

Ma ciò cosa prova? Ho io in Inghilterra una specie di miracolo e per le speciali condizioni in cui quel popolo ebbe a trovarsi, non vi fu necessità, per conseguire i suoi primi progressi, di alcuna forma intermedia, invece, negli altri paesi, il passaggio non poté avvenire che col tramite della monarchia assoluta. Questo non fu che un periodo di lotta e di preparazione, reso necessario da particolari condizioni dell'organizzazione di quei popoli. Il germe dei principj costituzionali, che oggi ci governano, deposto nell'età di mezzo, non andò perduto, rimasto sotto ferrea si rafforzò

e si consolidano^{no} gli elementi necessari alla sua
fecondazione, ne uscì al momento opportuno.

È in verità le monarchie a Stati non so-
no né geneticamente, né sostanzialmente una for-
ma distinta del governo inglese dei primi tempi, ma
costituiscono con esso un'unica forma.

Quanto all'origine, anche chi conosca sa-
pezialmente la storia d'Europa sa che dalla
caduta dell'impero romano, i vari popoli percorsero
però all'era moderna, la medesima via: in essi
fiorirono i regni barbarici; in essi, e per le stesse cau-
se si sviluppò più o meno la feudalità; e quando lo
surrampimento e la ripartizione dei diritti sovrani
furono giunti all'eccesso, l'aspirazione ad una poten-
za unita sociale e politica fu generale.

Fu allora appunto che, come necessari
condizione di quel grande movimento apparve qua-
le un contrappeso e una transazione fra
gli elementi regio feudale e comunale, la mo-
narchia a Stati in cui le antiche assemblee barba-
riche, ridotte nell'epoca feudale, a grandi con-
sigli

subitivi, cui solo i grandi dello Stato, laici ed ecclesiastici, partecipavano, si risormiarono e si allargarono, prendendo quel carattere individuale che le rendeva incerte e precarie, ed assumendovi, vece colla rappresentanza degli irvariati interessi sociali, un carattere di collettività.

Nel medio evo il potere della borsa apparteneva alla nazione; gli uomini liberi cioè, non potevano esser obbligati a pagare imposte, se liberamente non le consentivano, onde le imposte stesse erano concessioni donative, sussidi. Per questa limitazione del suo potere il re quando voleva imporre una tassa nuova o portata mutamento ad una esistente era costretto a chiedere il consenso a coloro che dovevano pagarla.

Nell'epoca feudale, qualche sussidio dei grandi vassalli, aggiunto alle rendite patrimoniali del re era sufficiente per le spese di lui. Ma quando incominciò a farsi duro, quel grandioso movimento che doveva condurre alla formazione della nazione nazionale, le crescenti necessità dello Stato

esigettero sempre più costanti e diffusi sussidi.

Fin così che alcuni ordini dello Stato e più particolarmente, i comuni, risorti a novella vita e divenuti potenza economica e più degli altri favorevoli alla regalità, cui chiedeano difesa contro i feudatari, dai cui legami s'erano a stento liberati, furono chiamati a sedere nelle assemblee.

Pero che in Inghilterra non fu il re, come dappertutto altrove, a chiedere il concorso dei comuni, ma furono i baroni a ricercarli ed a chiamarli. Quest'alleanza però dei vari ordini sociali, nella difesa della libertà, di fronte ad una regalità forte e prepotente, alleanza la quale non costituisce un accidente del momento, ma è un fatto costante nella storia inglese, come vedremo non snatura l'indole del fenomeno. Anzi il fatto stesso giova a rafforzare la tesi, che la elevazione politica dei cittadini non fu causata dalla capricciosa volontà di re o di magnati, ma dalla necessità delle cose, dalla forza usi, e dalla riprova, ~~che~~ le città avevano acquistata e che, perciò, ²

neceffariamente, dovevò ripercuotersi sull'ordiname-
to dello Stato.


Quelle assemblee così rimovate, e de af-
funturo i più disparati nomi (Stati generali in
Francia, e in Piemonte, cortes in Spagna, in Por-
toghallo e in Sardegna, Stati in Germania, diets in
Svezia ed althore, parlamento in Inghilterra, a Na-
poli e in Sicilia) sortero in tutta l'Europa fra il
XI e XIV secolo: in Spagna e in Portoghallo
nel XI e XII, in Napoli in Sicilia, in Inghil-
terra ed in Piemonte nel XIII, in Francia al
principio del XIV, e così via.

Ne' solo genericamente, come dicavamo,
ma anche sostanzialmente, quelle assemblee si
assomigliano. Dappertutto, per le peculiari con-
dizioni della società medievale, ancora disgre-
ta e frazionata, in cui i vari gruppi fanno, non
solo importanza sociale, ma anche giuridica e po-
litica, quelle assemblee assumono una fisiono-
mia particolare: quella di assemblee non nazio-
Dispensa 76. (Diritto Costituz.)

nali ma di ceto. Ogni gruppo sociale, omogeneo e compatto nella sua struttura, e indipendente nei limiti delle sue attribuzioni e de' suoi privilegi, appare come una distinta e completa persona giuridica, con diritti e doveri suoi propri, di fronte agli altri gruppi. I vari gruppi contraggono accordi, fanno valere i diritti, fanno ed ottengono concessioni, non si occupano d'interessi generali o di rapporti interni degli altri gruppi.

Questo carattere delle assemblee si rispecchia nel concetto di rappresentanza politica, che allora sorge, e ne rapporti dei deputati coi loro elettori. Nei grandi consigli dell'epoca feudale, tutti coloro che avevano diritto di suffragio vi partecipavano personalmente. Ora, chiamati nelle assemblee i vari ordini della cittadinanza, solo i signori laici ed ecclesiastici, scarsi di numero ed investiti direttamente delle loro funzioni, possono continuare ad intervenire di persona; ma gli altri ordini devono designare chi li rappresenti.

La natura del rapporto esistente fra i vari

gruppi, che attribuiva alla rappresentanza il carattere di rappresentanza di ceto, diede ad essa anche un altro carattere: quello  diplomatico. I deputati, cioè, appariscono quali ambasciatori o agenti diplomatici del gruppo rispetto di fronte agli altri. I parlamenti medioevali, da questo punto di vista, si possono paragonare ai consigli delle leghe o alle diete delle confederazioni. Soltanto, mentre in queste sono più territori politicamente distinti, che hanno speciale rappresentanza, in quelli invece, l'hanno più essi di persone, abitanti nel medesimo territorio.

In conseguenza dei predetti caratteri della rappresentanza, di esser cioè una rappresentanza diplomatica di ceto, essa doveva avere anche l'altro carattere di mandato, nel senso che a questa parola si attribuiva nel diritto privato. Allora cioè, i deputati erano procuratori o commessi, come furono appunto chiamati in taluni Stati, i quali dovevano conformarsi alle istruzioni concrete e tassative dei loro mandati, che solo essi rappresentavano e verso i quali soltanto erano

responsabili. Ciascun deputato essendo un mandatario, il quale doveva sopperire alla materiale impossibilità d'agire dei singoli componenti di un gruppo, facendone valere i diritti e i privilegi, è naturale ch'egli dovesse stare nei limiti del mandato; uscendone, agendo d'arbitrio, violava quei diritti e quei privilegi, appartenenti a tutti e non a lui solo in particolare.

Questa speciale natura della rappresentanza condusse, in Francia, in Piemonte e in Castiglia, al sistema che i vari ordini redigessero dei memoriali o quaderni di reclami o rimostranze (*cahiers, cuadernos de peticiones*) da presentarsi al re, ed ai quali i deputati dovevano uniformarsi. Ma anche in tutti gli altri stati, quantunque in forma diversa e con diverse guarantee, l'obbligo di rappresentanti di adempire scrupolosamente i voti dei loro mandati, era indiscusso.

Questi caratteri della rappresentanza si rispecchiano anche nella natura della indes

rità che ai deputati si attribuiva. Non dello Stato
 la indennità provvisoria, ma direttamente, per ciascun
 deputato, dai suoi mandanti.

Malgrado la distinta personalità di ogni ce-
 to e la varietà degl'interessi, tuttavia le necessità
 de' luoghi e de' tempi, la interna costituzione, cioè
 di ciascun ceto, la forma di cui poteva disporre, la o-
 mogeneità o discrepanza degl'interessi, l'attrazione
 o la repulsione reciproca, la possessione della reggi-
 lità e i fini e le attitudinì e le attinenze sue,
 ecc., tutto ciò conduce a varietà nella ripartizione
 del parlamento in più rami (cavali, Stati, bracci,
 stamenti). Qua i vari ordini rimasero separazio-
 nati e distinti, là invece si federarono e si fusero
 insieme, variamente intrecciandosi.

E così fu, che mentre, di regola, le camere era-
 no tre: quella ecclesiastica, quella della nobiltà e
 quella popolare (del terzo stato) altrove invece fu-
 rono quattro, come ad esempio in Catalogna, in
 Svezia e in certi Stati di Germania. E quattro fu-
 rono, originariamente, nella stessa Inghilterra: clero
 Dispensa 78. (Sintesi Costituz.)

lords temporali; contee, comuni. In quest'ottimo parte però, più ~~generale~~ forte essendo la regalità e più miradente che altrove, e più stretta essendo la solidarietà fra i vari ordini sociali, la costituzione del parlamento potè ben presto assumere una fisionomia tutta speciale risolvendosi a due sole camere.

Ma il fatto che a ciò contribuì soprattutto fu la speciale costituzione della nobiltà inglese. In Inghilterra non ci fu mai, se si eccettuino i tempi più remoti, una nobiltà; nel senso che si attribuisce altrove a questa parola, una classe, cioè, distinta dalla cittadinanza, investita di privilegi, estesi, sili a tutti i membri della famiglia che vi sono ascritte. Nobili a stretto rigore, non sono, in Inghilterra che i Lords; i loro figli, anche primogeniti, che pure ad essi succedono, per eredità, nella paria, sono semplici cittadini finché essi vivono.

L'aggiungo che il patrimonio inglese non è una casta inaccessibile, come negli altri paesi: agli eredi dei grandi nomi, che rappresentano la pura aristocrazia normanna, del vecchio tempo, e

gni generazione e andata aggiungendo tutti gli uomini eminenti per ingegno, per fortuna, per elevati servizi resi al paese. È infatti un ordine accessibile a tutti, un corpo brillante che si rinnova continuamente e si illustra cogli elevati miglioramenti, ch'esso sottrae agli altri ordini, e s'appropria.

Questa speciale natura di quel patriziato glorioso, che il Conte paragonò giustamente al senato romano, spiega come dovesse necessariamente avvenire che i rappresentanti delle contee, i cavalieri di contee, come li chiamavano, i quali in ogni altro paese, sarebbero stati compresi nella classe aristocratica, si unissero invece ai rappresentanti della città e dei borghi.

Quei quattromila di campagna, radicati al suolo e sparsi in tutte le parti del regno, che Walter Scott ha dipinti con tanto e così efficaci ritratti, e che furono detti, molto argutamente, la forza bruta più bella dell'universo, per le rudi abitudini e per i pregiudizi loro, ma che, per l'efficienza e disinteressata loro opera nei pubblici uffici, costituirono

rano, per tanto tempo, l'elemento più vero e più utile del paese; quei gentiluomini, diciamo, quantunque affini alla nobiltà titolata per seculamento ed interessi, non sono, sinistri alla legge, che dei semplici commoners (membri dei comuni, cioè non nobili). Essi avrebbero voluto, beati, continuare a raccogliersi da soli, come sap principio avveniva; ma, essendo appena in 1788, finiscono coll'unirsi a' rappresentanti delle città e de' borghi, ed a formare appunto, con essi, la camera dei comuni.

I vantaggi, che ne provennero, furono immensi. Unito il corpo dei gentiluomini e proprietari di campagna ai rappresentanti della borghesia cittadina, a parità di diritti, le varie classi, sempre più si aiutarono e si sostennero, e la camera dei comuni poté acquistare quella forza e quell'autorità, che il terzo stato, poco considerato per l'albagia del braccio baronale, non poté altrimenti conseguire. Così ~~la~~ camera dei comuni nella quale si trovarono a contatto, coll'umile borghese, il proprietario rurale e il fi-

glio del lord, potè ben presto convertirsi da assemblea di ceto in rappresentanza legittima dell'intera nazione.

Così può avvenire che il clero cessasse di ^{raccolgersi} ~~ragionarsi~~ da se. I rappresentanti del clero minore, sottomesi nel parlamento, agli altri prelati, vi si trovavano a disagio; perciò il clero minore, ~~ce~~ lo durante il regno di Edoardo III (1335-1360) di inviare suoi rappresentanti speciali. A lor volta i lords spirituali si fusero coi temporalis.

Formarono per tanto due camere, una piuttosto nazionale che popolare, l'altra formata non una casta distinta dal resto della nazione; ma un'aristocrazia naturale, non esclusa, né chiusa in se, ma aperta a tutti gli uomini superiori ed a tutte le idee maturate nella coscienza del popolo; onde potè costituire per tanti secoli, e l'espressione e l'eccezione, lo stato maggiore del paese.

Così, se in Inghilterra, si è potuto parlare

Dispensa § 8.

(Diritto Costituzionale)

re ancora dei due ordini del clero, della nobiltà e del terzo stato, questi nomi assunsero un senso ben diverso che altrove per perder poi qualunque significazione politica. Le varie classi si fusero assieme, il parlamento diventò un organo vivo, essenziale e perenne del governo: è questo il precipuo merito degli inglesi nelle origini costituzionali.

Queste altri popoli ebbero dedito il loro parlamento in due camere, l'Ungheria e la Polonia, però nessuna comparazione è possibile per un paese, che, merce il suo parlamento, volle e seppe associare la democrazia all'aristocrazia svincolandosi gradualmente dalle pastoie feudali, per ingovernarsi nelle libere istituzioni moderne, con quelli che solo intesero e misero a consolidare i privilegi medievali di un'aristocrazia presuntuosa ed inoltta.

Lezione 18^a

Rapporti fra le prime monarchie rappresentative e i governi costituzionali moderni.

Abbiamo cercato di dimostrare che le mo

archie a stati del continente e la monarchia inglese di' primi tempi, qualunque in taluni particolari, si sieno direttamente sviluppate, a motivo della speciale indole e delle speciali condizioni dei singoli popoli, sono, sia nella loro origine, sia nella loro sostanza, una identica forma.

Questa stessa parentela però non dimostra ancora che i governi costituzionali moderni derivino direttamente dalle monarchie a stati. Pur d'altro mestro, si potrebbe dire, che fra quelle e queste un legame sussista, esso non è diretto, ma indiretto, esso si manifesta cioè, col tramite del governo inglese.

Ma in verità quando lo consideriamo le ragioni del mantenersi e del perfezionarsi delle istituzioni rappresentative in Inghilterra, confrontandole con quelle che determinarono la decadenza e la morte delle monarchie a stati, apparisce manifesta la verità del nostro asserto: che i governi rappresentativi d'oggi sono lo sviluppo di un seme deposto nell'età di mezzo e fecondato dal

la monarchia assoluta.

La meta, cui nella lotta contro la feudalità tutti i popoli, quasi involontariamente miravano, era la unità nazionale, era la fusione degli svariati ordini sociali e politici. In relazione e in conseguenza di ciò, il consolidamento della regalità, prodotto inestantemente in tutta l'Europa, elaborò, per così dire, i diversi elementi, componendo e unificando le varie vaxx e in s'vano sovrapposte avvicinando e stringendo con rapporti di solidarietà economica o morale i vari territori, allentando e quali distruggendo i rapporti quarachi si fra i cittadini, paraggiati nel vincolo comune sudditanza, creando il sentimento di una patria e di una nazionalità comuni e di un interesse generale superiore a quelli di singoli gruppi di classe e di territorio. I diversi elementi in fatti, di cui la società medioevale si componeva e che si dispecechiavano nelle assemblee, s'indebolirono o perdettero man mano, per tutto, la loro significazione e la loro fisionomia di

stinti Orbano questa evoluzione sociale, la quale con
sisteva in Inghilterra, a rafforzare le istituzioni rappre-
sentative e ad avviare la trasformazione, condusse
invece nel continente alla loro dissoluzione,
uccidendo le assemblee o riducendole, anche in quei
paesi, dove erano giunti ad un notevole grado di
sviluppo, ad una vana parvenza. Egli è de, men-
te in Inghilterra, la forza centripeta dello Stato
potè predominare su quella centrifuga, mentre la
coesione dei vari ordini del parlamento, sul con-
tinento invece quella forza non potè prevalere
di colla morte di questo.

La costituzione particolare delle varie clas-
si, in Inghilterra, e il modo in cui si era conse-
guentemente formato il parlamento avevano age-
volata la cordialità dei rapporti fra le classi stesse.
Tutta la storia costituzionale inglese si dimo-
stra che le due camere costituirono sempre due
poteri, non antagonisti, ma paralleli. Quali
sempre esse furono concordi nella loro azione.
Dispensa 79. (Diritto Costituzionale)

È se talora si elevarono fra di esse dei conflitti, questi non riguardarono quasi mai argomenti d'interesse nazionale, ma furono puramente formali e si riferirono alla prerogativa delle camere stesse e dei loro membri. Predominarono prima i lords, poscia i comuni; ma ne prima, ne dopo, le contese degenerarono, quasi mai, in discordie violente. Anzi, anche allorché una delle due camere prendeva da sola qualche deliberazione, per sottoporla al re, non lo faceva mai a sostegno di egoistici interessi di classe, ma a vantaggio comune.

Questo accordo fu mantenuto puro nel periodo in cui gli altri parlamenti perirono. Anzi gli attentati continui, violenti, della regalità contro la libertà nazionale, costringerono le varie classi ad unirsi vieppiù in solida coalizione ed a dimenticare, nella cura operosa dell'interesse comune, i loro singoli interessi. Furono due secoli di lotte gigantesche, dalle quali le istituzioni parlamentari uscirono salde e vigorose più

di primo, giacchè fu appunto durante quelle lotte, prima contro i Tudors, poscia contro gli Stuardi e specialmente contro questi, che si svilupparono, si concretarono e si consolidarono i più importanti principi costituzionali.

Per tal modo gli Inglesi i quali, per preoccupandosi della stabilità dello Stato afferrarono dal principio monarchico, non rinunciarono mai, per fiero feticcio dinastico, alle libertà loro, concependo e volendo sempre la regalità come uno strumento a vantaggio dello Stato, non come padrona, come un mezzo al consolidamento della libertà, non come un fine a se stessa, ed anzi quando essa si considerò investita di diritti superiori a quelli della nazione, non esitarono a proclamare usurpatrice e a combatterla vigorosamente tutti gli ordini sociali d'accordo: può dirsi, dunque, gli Inglesi poterono primi conciliare nel mondo moderno, due termini, che altrove apparvero incompatibili, la eredità della corona e le libertà nazionali.

A tutte minori cause, quale quella della
concessione insulare dell' Inghilterra per cui non
fu necessaria, come altrove, la costituzione di un
esercito stanziale, che la difendesse contro i nemici
di fuori, contribuirono a salvar la libertà; ma
nessuna può paragonarsi a quella, grazie la quale
essa che il sentimento dell' interesse generale e co-
mune poté ripresentarsi sul parlamento ed a-
nimarlo e trasformarlo.

Come in Inghilterra, come sappiamo,
i deputati erano originariamente semplici solon
datari d' interessi particolari, costituiti quasi
in ambasciatori, rispetto agli altri. Ma in
quella gloriosa lotta contro la regalità il carat-
tere della rappresentanza si modificò. Agli
elettori ed ai deputati luccinosi apparisce il con-
cetto, prima tanto sbandito, della unità della
nazione e del bene comune. Il parlamento
si elevò agli occhi delle masse e ne diven-
tò l' autorizzato ed autorevole interprete, e
i deputati, non più rivestiti della rappresen-

tanza dei soli interessi di casta o di luogo, ma prescelti a propugnare interessi generali, non possono più essere semplici procuratori, con un mandato preciso e categorico. L'obbligo giuridico del deputato di agire secondo le istruzioni ricevute dai suoi mandanti, si converte in obbligo morale di fare quanto sta in lui e secondo sua coscienza ed intelligenza, per il bene del paese considerato nel suo complesso. Il rappresentante infatti non è più un mandatario, ma è un funzionario, nel senso più ampio della parola; la elezione non è più una delegazione di poteri, ma è la scelta di un funzionario. Il parlamento da semplice tribunale e rappresentanza d'interessi particolari, si converte in organo dello Stato, in una vera e propria magistratura.

Questa trasformazione non si realizza subito, naturalmente, d'un tratto, bensì a gradi, per sfumature, lentamente. Già nel XV Dispensa 80.

(Diritto Coliturz.)

secolo, sotto Enrico IV, i membri del parlamento
li chiamavano promotori del popolo intero; ma
una così intesa e chiara espressione dell'avvenuto
mutamento nel modo di concepire la rappre-
sentanza, si trova solo nel secolo successivo.

Oltre le condizioni necessarie a que-
sta trasformazione mancavano ancora. I vari ele-
menti, di cui i parlamenti si componevano,
mentre divenivano impotenti, a cagione del
lento e perverso processo della loro dissolu-
zione, ad adempiere i loro antichi compiti,
non riuscivano frattanto a ricomporsi e a
rispondere le loro forze in nuove e più gene-
rali aggregazioni, rispondenti ai nuovi biso-
gni.

E poiché i privilegi e gli interessi di
questi elementi, di questo classi, degli stessi
territori rappresentati, considerati l'uno
rispetto all'altro, non erano omogenei, non
s'integravano a vicenda, ma si escludevano
l'un l'altro, le lotte parlamentari fatalmen-

Se degenerarono in lotte intestine, ispirate e fomentate, non dalla cura del bene comune, ma dai divergenti e meschini e talora suitti interessi particolari, dagli antagonismi, dalle gelosie, dagli odi di classe e di provincia. Non un parlamento nazionale, rappresentante l'interesse generale, ma più ordini nemici rivale in presenza e alle prese, senza organizzazione e loro forza, discolti, scompatti, quali organi atrofizzati e disutili, incapaci di farsi valere da soli e costretti a cercare ciascuno, nella reciproca lotta, il sostegno e l'ausilio del re, al fine di mantenere gli uni i propri privilegi, di ottenere la diminuzione o la soppressione gli altri.

Finché il feudalesimo si era integralmente mantenuto, le varie classi, tutte dai rapporti di gerarchia, e le organizzavano in un tutto armonico, non escludevano, colla loro partecipazione alla rappresentanza, una riunione indipendente ed isolata, ma inter-

gravano con essa quel complesso di uffici cui erano predisposte nella gerarchia feudale. In particolare, le classi più elevate avevano voce distinta in parlamento, in relazione e in conseguenza della loro funzione sociale, politica ed amministrativa. Al signore feudale spettavano gli uffici di governo locale; egli applicava le leggi, raccoglieva le milizie, levava le imposte, distribuiva i soccorsi, quale rappresentante del re di fronte al popolo; ma anche tutelava e difendeva ~~il~~ il popolo di fronte al re. Infatti egli era un intermediario necessario e naturale fra re e popolo. Vi era così un'armonica relazione fra l'organo e la funzione; e le prerogative e i diritti di quello, anziché assumere carattere di privilegio, erano ed apparivano quali necessarie attribuzioni e qualità giustamente connesse col relativo ufficio, e proporzionate ai doveri ed alle inerenti per il vantaggio e la difesa di coloro che gerarchicamente ne dipendevano e di cui egli era il

legittimo rappresentante e tutore.

Ora, ropprimando la regalità e sciogliendo il legame feudale, quella assorbi ed accumulò in sé, gradatamente, le funzioni di governo e di tutela, che le classi superiori avevano fino allora esercitate creando l'accostamento amministrativo e sostituendo alla gerarchia feudale, indipendente la nuova gerarchia degli impiegati amministrativi, sottomessi alla sua iniziativa, al suo comando, al suo controllo.

Il feudatario, separato ed isolato dalla vita del popolo, anzi trasportato dalle sue terre nella capitale, a condurre la vita oziosa del cortigiano; si ridusse così ad essere un cittadino, non investito di un ufficio utile, ma tuttavia mantenuto in possesso dei vantaggi e della immunità che da quello erano provenienti, e che, isolati e spogli da ogni correlativo dovere, apparvero, quasi realmente, divenuti, veri privilegi personali, o diodi ed ingiusti, da cui il popolo non ritraeva, ver-

Dispensa St.

(Diritto Costituz.)

meno indirettamente, vantaggio, ma di cui avrebbe tutti i danni. Non più fedeltà adunque, non più devozione, non rispetto del popolo verso i nobili, ma invidia, odio, dispregio.

In questa condizione, fra questi antagonismi, sempre più accentuati, era impossibile che al parlamento la nazione s'affisasse come a guida nella evoluzione sociale incominciata. Piuttosto esso appariva come un intralcio ed un ostacolo che ritardava la completa attuazione del processo evolutivo. Potera, sì, talora, la nazione considerare gli Stati come rappresentanza nazionale; ma la speranza risultava tutta, alla prova di fatti, infondata.

Ancora quindi, come nel regime feudale, alla regalità, piuttosto che al parlamento, si poteva mirare, quale strumento efficace di unificazione, specialmente presso i popoli di razza latina, nella cui coscienza si erano conservate, dopo tante secoli, come un ricordo di antica grandezza e solidarietà sociale, le tradizioni dell'accentamento romano.

Gli stati così, anziché ottenno quarantige-
nuove contro l'assolutismo, vennero man mano
perdendo quelle stesse, che avevano già conseguite
e si videro contestare e rapire perfino il diritto an-
tico, per cui erano forti, e in cui s'erano aggan-
nati, di concedere le impozizioni e i sussidii.

Dispendendo le loro forze nelle intestine
lotte, avanzando reclami e domande divergen-
ti e spesso opposte, gli stati perdono ogni credi-
to: la regalità in quella opposizione di resistete
è libera di fare ciò che vuole, ed accettando solo
quel ^{che} le giova, s'afforza sempre più e li assorbe.
I vari elementi, da essa attratti, non le oppo-
gono più resistenza: gli stessi deputati princi-
pali, guadagnati previamente, decidono spes-
so sulle domande del re, senza neanche senti-
re i voti dei singoli. A che pro' convocarli an-
cora? Gli stati generali muoiono così quasi per
tutto odi languore o per forza, e la regalità, con-
gedandoli, viene reputata saggia. Quantunque, in

alcuni paesi, qualche vestigio se ne ^{ritrovò} ritrovò ancora, che nel secolo scorso e perfino nei primi anni del nostro, tuttavia l'epoca loro può dirsi finita nel XVII secolo. Spento così ogni organicismo politico, che opponeva resistenza, la regalità tutto in se concentrata, e si affide padrona, in mezzo ad una folla d'individui, eguali almeno nella sottomissione -

Ma quando essa ebbe definitivamente compiuta la missione che fatalmente le spettava, di formare e consolidare, moralmente e materialmente, le unità nazionali, le tradizioni interrotte del governo rappresentativo dovevano, per necessità imprescindibile della storica evoluzione, esser riprese.

È fu così, lo ripetiamo, che, rafforzati e consolidati, della monarchia assoluta, gli elementi necessari alla fondazione di principi costituzionali, questi poterono germogliare e svilupparsi, in tutto il mondo civile.

Tersi che i vari popoli, riprendendo la

forma di reggimento comune, che l'Inghilterra
aveva potuto mantenere, si giovaranno di perfe-
zionamenti da questa apportati; ciò peraltro
non contraddice, ma conferma quanto abbiamo
detto finora. Sempre tutti i popoli, quando una
istituzione è per essi matura, si giovano, nell'at-
tuarla, degli esempi e delle esperienze altrui.

Ed è pur naturale, che in questo studio
d'imitazione, si copiassi il modello, che si aveva
dinanzi agli occhi, anche in particolarità; che con-
venienti all'Inghilterra, si dovevano adottare; come
pure se non si scorressero subito o non si appres-
zassero a dovere, per influenza di concetto dottri-
nari di governanti non in consonanza con quel-
lo, altre particolarità necessarie al detto finis-
simo sistema di governo rappresentativo, precipua-
mente fra tutte quella dell'autogoverno locale.

Tutto ciò che i padri nostri, elevando
sugli altari, come verità eterne, ch'era parve-
gio riconoscere, tutti i « principi di ragione »
Dispensa 82. (Dritto Costituz.)

la filosofia proclamava, errarono; ed errarono specialmente, nella ingenuità lor fede, quando vollero la immediata applicazione di quei principi ideali, senz'aver prima preparato l'ambiente, che quell'applicazione poteva consentire. Il danno che se n' ebbe, per lo spreco sovverbio di forze, senza effetto corrispondente, e per lo scetticismo che n'è conseguito, ancor ti risuona.

Ma chi, in omaggio alla legge della evoluzione, ripudia que' principi, quali che essi fossero nati per generazione spontanea, contraddice alla legge stessa, la quale non ammette che, in natura, esista alcuna cosa, la quale necessariamente non consegua da condizioni e da fatti anteriori. Miglior ancora, integrando il concetto di evoluzione, come lo Spencer lo intendeva, colla teoria corrispondente dell' "Ardisio", che quello non contraddice, secondo a noi pare, ma migliora, escludendone il lugubre carattere della fatalità, diciamo che quei principi sono una formazione naturale del pensiero collettivo.

Il torto di padri nostri è formale, non sostanziale: errarono nell'applicazione, non nell'affermazione. Questa difetto non era che la constatazione del pensiero collettivo, quale allora naturalmente esisteva. I legislatori poterono, nei particolari ingannarsi, male interpretando quel pensiero; ma i principj proclamati non sono opera loro: essi scrissero ciò che già si trovava nella coscienza sociale. E se errarono nell'applicazione, in verità non è giusto attribuirne ad essi gran colpa; ne' periodi di rivoluzione, quando tutto un mondo d'idee deve attuarsi, convertendosi in diritti concreti, forse non è possibile, umanamente, non solo di estinguere al giusto le mille particolarità, intrinseche ed estrinseche, che, che all'applicazione stessa devono presiedere, ma nemmeno di averne una completa e vera cognizione; né il fatto stesso della rivoluzione, che abbiamo già paragonato ad una corsa sprenata, consente prudenza di provvedimenti.

L'altrove (ed è ciò che importa dopo tutto)

quei principi, scervati dalle etagerazioni dei dotto-
nari e dei neofiti, si sono immediatamente nella
vita nostra colti, che noi non potemmo ormai di
staccarcene, senza sentir mancare qualche cosa in
noi stessi. E anche quando diciamo di disconoscer-
li, ciò avviene, non perchè non resti in noi l'aspi-
razione, magari inconfessa, ad integralmente con-
seguirli, ma perchè ad essi ingiustamente attribui-
mo la colpa di non aver saputo attendere im-
messe, da noi, nel proclamarsi, facavamo a noi
stessi, senza aver la virtù di aspettarne, con previ-
dente pazienza, la lenta maturazione.

Or non si potrebbe neanche dire che tutti
quei principi abbiamo mancato, finora, alle spe-
ranze, che se erano concepite. Man mano che
noi abbiamo saputo agguerrirli di quindici qua-
rentagge, essi si andarono consolidando nelle leg-
gi, nelle istituzioni, nel costume. E non solamen-
te in Francia e presto i popoli a questa vicini-
pu territorio e per linguaggio, essi si mantenne-
ro, ma si diffusero ovunque e si attuarono an-

che al di là della Manica e dell'Oceano.

Così i vari popoli, dopo aver a lungo camminato per vie diverse, giunti finalmente ad incontrarsi, accumulano le conquiste di progresso e di civiltà da ciascuno fatte per riprenderle insieme attraverso i secoli, il cammino verso quell'unità morale ch'è l'associazione, l'ideale, la meta della umana società.

Lezione 19^a

Il governo costituzionale nell'epoca moderna

I governi rappresentativi o costituzionali, come per autonomia si chiamano, ^{i quali} si sono diffusi in tutti i paesi civili, dalla fine del secolo scorso ai giorni nostri, si differenziano dalle monarchie a stati per l'indole assunta dalla rappresentanza, i deputati essendo agi investiti, non più di un mandato specifico dei loro elettori, ma di un pubblico ufficio.

Dispensa S3. (Diritto Costituzionale)

ch'essi esercitano, partecipando a quell'eminente organo dello Stato, ch'è il parlamento. I deputati, cioè, non sono procuratori o commessi, ma, com'è a chiamarli un secolo fa il Compagnoni, nei suoi Elementi di diritto costituzionale democratico, sono « funzionari officiosi e fiduciari ».

È dalle altre forme di governo i governi stessi si contraddistinguono appunto per questo istituto della rappresentanza. Cui è questa l'unica caratteristica speciale di quei governi. Chi dice che non la sola rappresentanza, ma anche altri caratteri propri essi hanno, commette l'errore di considerarli come elementi costitutivi ed essenziali della forma di governo, sia delle particolarità e delle modalità che si riscontrano soltanto in alcuni, non in tutti i governi rappresentativi, sia delle semplici condizioni essenziali che si amministrano necessarie al regolare e alto esercizio, non solo di quella, ma anche di altre forme, particolarmente della democrazia pura.

Le diversità che si riscontrano fra i vari governi rappresentativi sono tali e tante che, in verità, riesce difficile, per non dire impossibile, l'elencarli e classificarli tutti con criteri sistematici, tanto più che in certi casi, come sappiamo, le differenze provengono, non da statuti e chiare disposizioni statutarie, ma dal modo in cui queste disposizioni vengono interpretate e sviluppate presso i vari popoli. Ed anche se la scienza riesce a fissare i caratteri di più forme speciali, molte volte avviene, in pratica, ch'è impossibile di determinare a quali di tali forme un governo determinato appartenga.

Si pensi ai governi rappresentativi creati in Francia, in Italia e altrove, sotto l'influsso immediato della rivoluzione francese, nei suoi vari svolgimenti. Si pensi all'impero napoleonico, che pur essendo rappresentativo, a base democratica si estingueva, non per tanto, nell'autocrazia del capo dello Stato.

Ma limitandosi anche ai governi rappresentativi oggi esistenti, chi saprebbe dirci, pur prescindendo da que' nuovi istituti, che avviano la Svizzera verso la democrazia diretta, con quale nome tecnico il governo di quello Stato potrebbe designarsi?

Sarà quindi opportuno per evitare fatue cose e inutili ricerche, che noi ci limitiamo a considerare taluni tipi speciali di governo rappresentativo, che, per la somiglianza con quello che fra noi esiste, più ci toccano da vicino. Ne diremo però assai brevemente quali in forma d'epilogo, poe non invadendo il campo che dobbiamo riservare alla trattazione successiva.

Giovra ricordare che la fonte principale delle differenze fra i governi rappresentativi o dirci si trova soprattutto nella instruttura im-portanza del ministero e nei suoi rapporti col capo dello Stato e colle camere.

Da un lato abbiamo le monarchie rappresentative pure e le repubbliche presidenziali, e

delli altri i regni e le repubbliche parlamentari.
Nelle prime (Austria, Germania, Stati Uniti ed
l'America del Nord ed altri dell'America del sud
e centrale) i ministri, nominati liberamente dal
capo, anche in opposizione ai voti delle camere,
sono esecutori della volontà di quello.

Invece nei governi parlamentari o di gabinetto
come anche si chiamano, quali l'Inghilterra,
^{il Belgio, l'Ungheria} Terra Santa, Spagna, l'Italia, la Francia, il Canada
ed altre colonie inglesi, il capo dello Stato
sceglie i suoi ministri nella maggioranza
parlamentare. Il ministero o gabinetto costituisce
un corpo omogeneo, il quale, dovendo godere ad
un tempo della fiducia del capo dello Stato e di
quella del parlamento, impedisce possibili attriti
e determina un accordo ed una cooperazione
costante fra i vari organi.

Le altre e non lievi differenze, se si ri-
scovano, sono subordinate alla diversità de-
gli uffici assegnati rispettivamente al capo
Dispense S. S. (Diritto Costituzionale)

dello Stato e al parlamento. Chiusi da ciò devono anche le differenze che si riscontrano fra la forma presidenziale e quella monarchica rappresentativa pura, le quali pertanto, pur essendo comprese sotto il punto di vista della importanza costituzionale del ministero, in una sola categoria, assumono una diversa e caratteristica fisionomia.

Il presidente, da una parte, è investito, salvo qualche eccezione, della sola esecuzione delle leggi, mentre tutta o quasi la funzione legislativa è affidata al congresso; il monarca, dall'altra parte, non solo partecipa alla funzione legislativa, ma piuttosto la adempie col concorso, nemmeno sempre ritenuto necessario, del parlamento.

Abbiamo detto che si commette da taluno l'errore di attribuire qualità di caratteristiche o essenziali del governo rappresentativo le condizioni estrinseche necessarie al regolare e retto funzionamento di esso, come di ogni altra maniera di libero reggimento.

Di queste condizioni le quali mai non mancarono in Inghilterra, e che altrove scarteggiano o fanno difetto, alcune, dipendenti da ragioni insite nella natura del popolo, sono la causa determinante della buona o cattiva prova che il governo rappresentativo ha fatta; ~~altri provvedimenti~~ ^{altre} della legislazione servono a migliorare o a peggiorare il funzionamento delle istituzioni.

Quanto alle prime, nessuna legge può produrle. È la tradizione, è il costume, è il culto della legge, è il sentimento di libertà, è in una parola la educazione civile che le crea e le mantiene. Non parliamo dell'istruzione, ch'è il substitutum di ogni governo, in cui il popolo abbia parte: parliamo di quella educazione civile, che si crea in una elevata coscienza giuridica del popolo, di quella virtù politica, come la chiamava il Montesquieu, che non è radicata e diffusa, onde vana ogni libera forma di reggimento.

Quando un popolo non ha alti ideali, quando si lascia corrompere, quando si lascia facilmente rapire il patrimonio delle sue libertà; quando, abbagliato e travolto, non sa fare di meglio che cambiar di padrone, facendosi strumento o sostegno, colla valanga di suoi suffragi, di tirannidi a volta imperiali a volta giacobine, come in Francia; o quando le lotte politiche si risolvono a colpi di moschetto come nell'America latina, nessun modo, nessun contrappeso della macchina costituzionale può render buono il governo. Per contrapposto, istituzioni pessime, quando i cittadini le migliorino, le avvivino, le abbelliscano, se la espressione è lecita, della luce della loro anima, danno ottimi risultati.

È questa educazione politica che rende possibile in Inghilterra la formazione di partiti fortemente organizzati, i quali, regolando e dirigendo la manifestazione della volontà popolare, coordinando, cioè, le forze morali del

paese, potranno assicurare al governo quella forza e quell'autorità che gli sono necessarie per resistere alla pressione dei particolari interessi.

Giustamente furono i partiti paragonati ai quadri degli eserciti che più son buoni e tanto più rapidamente formano dei buoni soldati. Come negli eserciti, il valore personale degli uomini importa meno che lo spirito di corpo e l'abitudine della disciplina, così nelle elezioni i partiti fortemente organizzati trascinano e sorreggono i cittadini nella vita pubblica; mentre, se i partiti sono deboli o inerti, il corpo elettorale, altho non è che una folla disordinata, cui colla medesima facilità si dà un'impronta o la si toglie e la si sostituisce con un'altra.

Sono i grandi e disciplinati partiti, ispirati ad alti principii, mancano o sono pochi, che si formano i gruppi, le combricelle, le consorterie, che hanno per base gli interessi particolari o che rappresentano le sottili distinzioni d'opini.

Dispensa 85. (Diritto Collitur.)

nono od avete le vanità e le pretese personali: allora le amministrazioni, fionde anche esse e tollerate dai più, non avendo una base solida su cui appoggiarsi, vivono giorno per giorno, e procurano d'annunciarsi alla meno peggio, mendicando suffragi, cercorando emulazioni, soddisfacendo pretese, umiliandosi, occorrendo con concessioni vergognose.

Dono invece i grandi partiti prosperano, le amministrazioni, sicure dell'oggi e del domani, appoggiate ad una solida maggioranza, possono disdegnare le pretese e le pressioni di interessi sinistri e incedere fermamente e senza posa per l'ampio e dritta via dell'interesse generale.

Certo l'antico ideale costituzionale dei due partiti in presenza, che si disputano il potere e che sono pronti a succedersi, ed ogni giorno più allontanandosi dalla realtà, la corruzione delle questioni, che agitano e infiammano le moderne società, rendono impossibile

le quella recia demarcazione. Ma se ciò è vero, è pur vero che senza una coordinazione degli sparsi elementi, senza una feconda lotta d'idee, che delinea e distingue, il governo rappresentativo è impotente. Sottra' esser organizzato il più sapientemente possibile, ma i frutti che esso darà saranno pessimi.

Quanto alle condizioni di un ottimo governo rappresentativo proveniente dalla legge, consideremo le due veramente essenziali: le autonomie locali e le civili libertà, in cui quelle anzi, sotto un certo aspetto, vanno comprese. Anzi tutto il retto esercizio di un governo rappresentativo non può raggiungersi, né ampia autonomia, se le quali si attribuiscono ai corpi elettivi locali, tutti, questi uffici che non abbiano carattere essenzialmente nazionale.

Perché il governo rappresentativo funzioni, perché le maggioranze non fralighino, occorre che le questioni che il popolo deve risolvere, gli sieno poste chiaramente e semplicemente ed in un

come, cioè, sinuzranghile per col' duo, sottopor-
ghile una pu una, non confonderle in una
formola unica & quasi incomprendibile, come
oggi necessariamente avviene.

Sifatti gli elettor, col sistema vigente,
quando scelgono un candidato, dovrebbero risolvere,
o, pu quanto dipende da loro, i più comples-
si problemi, è possibile che un tal fine si
raggiunga? Nemmeno la generalità degli uom-
ini più colti quinge facilmente a formar-
li nella mente quella sintesi potente, che con-
tenga gli uomini superiori, gli uomini di
Stato in particolare. Che avviene? Agli elec-
tori sfugge lo scopo vero della scelta che stanno
per fare. Aurche un programma, scelgo-
no un uomo & ciò spiega come, in trop-
pi collegi, avvenga che, a breve distanza di
tempo, si eleggano deputati di opposto partito,
con rotazioni e in condizioni tali, che devon-
tano, non una mutazione, ma un'aboliz-
ta deficienza di opinioni politiche nel corpo.

lettorale.

Agli elettori non importa neanche che il deputato scida nell'una o nell'altra parte della camera; ma pretendono anzitutto che lo re restituisca in favori del governo, il credito ottenuto gli. Il deputato in conseguenza, è assai di rado obbligato a redigere un chiaro e sicuro programma politico, nè corre il pericolo di non essere rieletto, per non essersi mantenuto fermo nelle sue idee. Qualche volta, invece, egli è coltutto a conquistare la cortecura di suoi elettori, colla passione dell'interesse e della vanità, coll'assicurarli di prestare ostiduanamente l'opera propria in favor del collegio, dando buone parole a tutti, promettendo favori, servizi, uffici e onorificenze, magari colla cortecura di non poter mantenerli o senza la intenzione di farli.

Di qua ha origine particolarmente la piaga del parlamentarismo, cioè della degenerazione del governo parlamentare. Quando

Dispensa 86

(Diritto Costituz.)

ogni questione, anche se riguardante gl'interessi più minuti di singole località, non può essere deciso sul luogo, ma dev'essere sottoposta alla burocrazia della capitale, e' naturale che l'orizzonte dei deputati, il quale dovrebbe allargarsi a tutta la patria, si restringa al collegio che li ha eletti, degli interessi del quale, in tal modo, essi diventano quasi la personificazione.

Queste preoccupazioni fatalmente si ripercuotono sull'assemblea, le fanno perdere il suo tempo migliore, ne sospendono il proprio lavoro legislativo, la isteriliscono, ne offendono la dignità e ne disperdono miseramente l'autorità politica e morale.

Si racconta che, ai tempi di Luigi Filippo, in un collegio del mezzodi della Francia, i maggioranza, offrendo un giorno raccolto per concertare i mezzi di far pagare un loro elettore, ebbero l'esperienza di mandarlo in prigione alla Camera. E pare che siano ri-

massa contenta della pentata, perchè il deputato, ne' suoi cinque anni di prigione legislativa, fu sì utile al suo collegio, e a' suoi elettori; che alla fine ottenne, in un colla libertà, la quitanza di saldo.

Non basta agli elettori che il deputato li rappresenti nel parlamento e faccia gli interessi del collegio; ma vogliono che curi anche i loro affari privati, e sia quasi il loro commissionario presso l'autorità centrale. Si è ormai radicata nel paese la persuasione che, senza il di lui patrocinio, poco o nulla si possa ottenere. Ogni domanda, ogni ricorso, ogni reclamo rivolto ad una qualsiasi autorità, non è affidato più alla bontà della ragione che lo suffragano, ma all'appoggio di un deputato.

Così per conservare o rafforzare la propria influenza, i deputati mentre dovrebbero esclusivamente studiare i bisogni del paese e contribuire alla risoluzione de' più elevati problemi, sostenendo una grande politica nazionale, sono

invece costretti ad occupare molta parte del loro tempo nel disbrigo di affari privati, nei gabinetti dei ministri e dei sotto segretari, presso tutte le grandi amministrazioni dello Stato.

Agli onesti questo ignobile ed uggioso compito ripugna. Ma l'ambiente è così vizioso che, per conservar, senza meriti eminenti, una posizione politica, non potrebbero far di più. Non si vedono uomini notoriamente immorali, ed u' è stato perfino uno che ha messo su un'agenzia d'affari, e per quella la deputazione è come un capitale a munto fruttifero, essend' eletto e rieletto con splendide votazioni, e moltiplicare intorno a se' rilazioni e clientele? E non s'è visto, all'opposto, qualcuno di più insigni socomber, perchè non ha prestato con tutta premura in favore de' suoi elettori, o perchè non era stato sollecito nel rispondere a qualche lettera particolare?

Ormai si è giunti a tal grado di deca-

deusa morale che il voto di alcuni deputati resp.
presenta un compenso per servizi ricevuti, è subor-
dinato alle condiscendenze dei ministri. I quali,
coltetti come loro a giocare d'equilibrio per con-
servarsi in seggio, fra varie e spesso prepotente con-
suetudine, sacrificano, se non hanno la coscienza
dei doveri inerenti al loro elevatissimo ufficio,
ciò che loro sembrerebbe il giusto, al desiderio di non
scontentare questo o quel deputato, dal cui voto
hanno bisogno.

Ne viene che gli affari, in questi casi, non
si risolvono più con criteri obiettivi, ma secondo
il desiderio di' deputati. Anche la sorte degli
impiegati dipende qualche volta dalla vo-
lontà di costoro. Chi offende una consuetudine
locale viene traslocato, chi è devoto ai suoi in-
teressi e gioca a suoi fini è remunerato con a-
razzamenti ed onorificanze e può riprometter-
si, come suol dirsi, una brillante carriera.
Onde accade che alcuni non scoltino più la vo-
ce della coscienza, ma quella del toraceo, e

Dispensa 87 (Diritto Collettus.)

all'adempimento rigido del dovere antepongano le premurose condiscendenze ai deputati o a chi può propazarle l'animo in loro favore.

Infatti la faccenderia parlamentare, come disse una volta lo Zini, mirabile, im-
pelagò, si agita, si mescola nei ministeri. Que-
sta invazione della Camera, nel legittimo cam-
po d'azione del governo (presa questa parola
in senso stretto) è la piaga più funesta di
un libero reggimento. Essa suatura, nella sua
intima essenza, il concetto della rappresen-
ta-za, inceppa il regolare andamento degli affari,
dissolve le pubbliche amministrazioni, corrom-
pe ogni sano criterio di governo, demoralizza
il paese e sperde la fede nelle istituzioni.

A rimettere l'influenza dei deputati
nei limiti suoi legittimi non è rimedio suf-
ficiente un sistema parcellare. Il rimedio
vero sta, lo sappiamo tutti, nel miglioramen-
to degl'individui. Ma il precipuo mezzo me-
canico, se ci si contenta l'espressione, se può

rallentare la corsa sprenata del parlamentarismo,
è l'assegnazione degli affari locali ai corpi
locali, è la riduzione degli innumerevoli
uffici che allo Stato sono affidati.

Ma ciò che occorre soprattutto, perchè
il governo rappresentativo risponda a verità
perchè si formi e si manifesti veramente
una opinione pubblica esteriore, senza di cui
il governo è fatalmente governo d'arbitrio,
ciò che occorre è il rispetto pieno, profondo,
duro quasi, superstizioso delle libertà civili:
libertà di parola, di stampa, di riunione e
associazione. Altri immagina pure il go-
verno costituzionale come una diga al pro-
gresso delle idee. Noi lo immaginiamo inve-
ce alla testa sempre delle idee del suo tem-
po, adattandosi alle nuove esigenze, duttile
come tutte le istituzioni veramente vi-
vanti. Non col sopprimere o coll'obbligare al
silenzio chi non è al potere, ma col fervore
delle convinzioni, colla forza della per-

suatione, coll' assidua propaganda, le libere istituzioni possono consolidarsi e prosperare. I governi costituzionali non vivono dell'obbedienza di popoli ma della loro fede.

Lezione 20^a -

La successione al trono.

Dopo aver parlato del governo rappresentativo in generale, ora dovremmo considerare singolarmente la costituzione dei più eminenti organi, di cui quello, soprattutto nel nostro Regno, si compone; ma la brevità del tempo, di cui possiam disporre ci consente di occuparci soltanto, e molto rapidamente, di uno di tali organi di quello cioè che agli altri sovrasta.

"Lo Stato, dice l'art. 2 dello Statuto, è retto da un governo monarchico rappresentativo. Il trono è ereditario secondo la legge salica" Il capo dello Stato, come abbiamo già detto, è l'organo principale ed essenziale della sovranità, è il rappresen-

tante e l'interprete della volontà statale, la sintesi e quasi la personificazione della maestà dello Stato, così rispetto all'estero, come rispetto all'interno. È detto che riassume, per così dire, il principio unitario, di fronte alla varietà delle parti; e ad esso spettano gli attributi esteriori della sovranità.

Gli altri organi possono mancare, ma il capo esiste sempre in qualunque società politica; e, come tale, non è una persona, ma un istituto: la persona investita dell'ufficio cessa, ma la istituzione resta e vive perennemente. Negli Stati in cui i capi sono ^{elettori} ~~elettori~~, la continuità dell'istituzione non è, per così dire, vicaria, ma si produce ~~artificialmente~~ artificialmente.

Così sono i sistemi invalsi: elezione diretta, per parte del corpo elettorale; elezione indiretta, o mezzo di speciali elettori; elezione indiretta a mezzo dei corpi legislativi esistenti. Dirittamente era eletto il presidente della repubblica francese del 1848. Con elezioni

Dispensa 88 (Diritto Costituzionale)

a doppio grado vien fatta la nomina del presidente degli Stati Uniti: ogni stato nomina un numero di elettori eguale al numero totale dei senatori e dei rappresentanti, ch'invia al Congresso. Dalle assemblee legislative, riunite in Congresso, sono eletti attualmente i presidenti delle repubbliche di Francia e di Svizzera.

Nei reghi, la continuità dell'ufficio è materialmente assicurata dalla continuità della dinastia. Tutta la dinastia è in una continua successione, come un corpo, del quale, con regola prestabilita, esce sempre il re che deve sostituire il defunto. Man mano che la famiglia sviluppa le sue generazioni, il re è pronto, nel loro voluta dal fato, per continuare l'ufficio.

La successione al trono, la quale, quando lo stato era considerato come un patrimonio, si regoleva colle norme stesse del diritto privato, ora si distacca in parte da questo. Se conolo il moderno diritto pubblico non vi è

difatti, possibilità di divisioni, di comunioni e nemmeno di moltiplicazioni nell'ordine di succedere col mezzo di testamenti. Oltretutto a ciò, mentre, in passato, il diritto ereditario al trono non era rigorosamente determinato, onde ne conseguivano lotte fra i diversi pretendenti, nell'epoca moderna, invece ogni possibilità di dubbio fu fatta sparire dalle leggi ereditarie, che investono il successore dell'ufficio, indipendentemente dalla volontà del predecessore, onde il diritto di quello è, anche durante la vita di questo, una pretensione giuridicamente fondata, un jus devolutionis stabilito e precisato dalla legge.

Per tutto il resto, però, la successione al trono effettuandosi nel seno di una determinata famiglia, essa ha caratteri comuni colle altre successioni intestate.

In diritto privato, la successione si apre al momento della morte; onde i beni del defunto passano di pieno diritto in possesso dell'erede. Ipso jure heres existit; anzi secondo

l'autico diritto egli è heres necessarius. Nel linguaggio giuridico dei romani, il figlio si dice heres suus, crede di se stesso. Infatti non vi ha interruzione nella successione. L'erede è tale, immediatamente, dalla morte del de-
juss, e perciò, da quel giorno, e non da quello dell'accettazione dell'eredità, in qualunque momento avvenuta, incominciano i suoi diritti. *Le mort saisit le vif*. Anche nel caso di successione vacante, la devoluzione allo Stato si presume avvenuta nel momento della morte.

Così avviene pure per la successione al trono. Fra un re e l'altro, non esiste percosi di due, alcuna soluzione di continuità. Il principe ereditario, jure proprio, è re, al momento della morte del predecessore. Né occorre ch'egli dichiari di accettare la corona, per esser elevato alla dignità reale. Egli potrà rifiutarla, ma, se non la rifiuta, diventa re, anche indipendentemente dalla sua volontà, imperocché la

la legge di successione tale lo designa: a leg-
res. Come un assente può diventare crede-
sura sapulo, così egli può diventare re, non
occorrendo, perchè la istituzione si personifichi in
lui, ch'egli abbia nemmeno notizia della morte
del suo predecessore.

Il morto, infatti, d'impotenza del vivo, un
che nell'atto di eredità del trono. Questo concep-
to è espresso dal vecchio diritto pubblico colla for-
mula: Il re è morto, viva il re, e meglio con
quella inglese che i francesi si appropriarono:
Il re non muore mai. Ciò posto, come si re-
gola concretamente l'ordine di successione al tro-
no? I redattori del nostro statuto ritornano d'a-
ver detto tutto dichiarando: « il trono è ereditario se-
condo la legge salica. » Questa formula trova la

sua origine nella controversia per la successione al
trono di Francia, fra Edoardo III e Filippo di
Valois, durante la quale, a sostegno dei diritti
in questo, la legge salica fu considerata, appun-
to, come la norma sacra e imprescrittibile che

si doveva seguire.

La legge salica, la più antica che si abbia dei popoli germanici, non è altro che la legge dei franchi salici, uno dei popoli che invasero l'occidente. Più propriamente è una specie di manuale di diritto e di procedura, all'uso dei giudici di centena, manuale di cui, con precisione non si conosce la data. Generalmente però si crede ch'esso sia stato redatto nel V secolo dopo Cristo, e con qualche probabilità al principio del regno di Clodoveo, quantunque successivamente sia stato corretto e completato con nuovi capitoli. Or bene, questa legge, per lo scopo giudiziario, cui doveva servire, nulla dice in particolari quando alla regalità. Però, fra le altre materie, contiene alcuni norme relative alle successioni. Intermuniabili dispute si fecero intorno a queste norme, soprattutto perchè nell'ultimo paragrafo di esse si parlava della successione alla terra salica, cui pareva venissero applicati principii particolari, diversi da

quelli precedentemente stabiliti per le successioni in generale. Ma dopo la pubblicazione, avvenuta in Londra nel 1880, della edizione sinottica di Kern ed Hessel, essendo in modo sicuro dimostrato, col confronto dei manoscritti, che la parola salica, nel disputato paragrafo, altro non era che una interpolazione, ne risultò che dalla successione su tutte le terre dovevano escludersi le donne: "Aucune portionne della terra non passera alle femmes, ma essa appartenera ai masculi, cioè i figli masculi succederanno al loro padre."

E poiché la successione al trono era in quei tempi, regolata allo stesso modo del diritto privato, è evidente che a quello le dette norme pure si riferiscono. Ciò ci pare indubbio, malgrado la diversa opinione di eminenti scrittori, quale il Sumner Maine. In conseguenza, quando si dice che il trono è ereditario secondo la legge salica si dice che le donne non possono sedere sul trono.

Gli autori dello Statuto intesero vice,
ce di darò qualele cosa di più: che il trono cioè, si
deva trasmettere, non solo di maschio in ma-
schio, ma anche per ordine di primogenitura. Ciò
per altro non risulta dalla legge Salica; anzi per
essa i maschi si dovevano dividere la terra. Euf-
terio non può eader dubbio che colla espressione
«secondo la legge Salica», si deve, per antica in-
terpretazione, quantunque fondata originaria-
mente sopra un errore, intendere stabilito il
principio di primogenitura.

Ad ogni modo, finio negli antichi tem-
pi, ogni qual volta fu stabilita la indivisibi-
tà dello Stato l'ordine di primogenitura fu sem-
pre osservato. In particolare, nelle monarchie e
nei principati italiani, quando si fecero delle leg-
gi di successione, fu stabilito l'ordine di primo-
genitura. E nella città di Savoia il principio mes-
so fu sancito da Amadeo V colla legge ch'eb-
bino già occasione di ricordare a proposito della
indivisibilità dello Stato, con cui il principio mes-

so è corretto.

L'ordine di successione è basato su quello di primogenitura in modo completo. Morto un re, il trono passa al di lui figlio primogenito; se questo fosse premorto, al figlio primo nato del figlio, e così successivamente, con esclusione del secondo-genito del re defunto. Estinti il primogenito e i suoi discendenti, il trono si trasmette al secondogenito e alla sua discendenza, o, questa mancando, al terzo genito e così via discorrendo. Qualora poi un re muoia senza discendenti, la corona si trasferisce ai di lui parenti collaterali più prossimi, purché discendano direttamente dal sangue reale, cioè dallo stipite reale che acquistò originariamente la corona.

Questa successione prende il nome di lineare, in quanto s'immagina che, per essa, tutti quelli i quali discendono dal primo re della famiglia formino altrettante linee perpendicolari, ciascuna delle quali ha diritto al regno,

Dispensa 90.

(Diritto Costituzionale)

secondo la prossimità del grado, quando le precedenti linee sieno estinte. La corona non passa dall'una all'altra linea, fino a che re-
sta qualche principio della prima, anche se nella seconda vi sono dei parenti più prossimi all'ultimo re, la parentela misurandosi dal grado coll'ultimo re con col primo re della famiglia.

È quasi superfluo avvertire che il figlio semplicemente concepito è compreso fra i chiamati all'eredità. E prende immediatamente il suo posto ereditario nel momento in cui nasce, dopo la morte del padre. È regola antica di diritto che i sui postumi, ossia quelli che, nel momento della morte dell'ereditando, sono soltanto concepiti, vengono paraggiati ai sui heredes in senso stretto. "Nasciturus pro jam nato habetur, si de ejus commodo agatur." Solo, perché egli possa acquistare quei diritti, de gli restano riservati fino alla nascita il necessario de natus vitali.

Delle costituzioni moderne, solamente l'atto d'unione del 6 agosto 1815 fra la Svezia e la Norvegia e la costituzione serba, contemplano questo caso e così lo risolvono. In Spagna, il caso stesso si è verificato alla morte di Alfonso XII; però il modo in cui si procedette non ci pare conforme ai principi del diritto. Maria, principessa delle Asturie, venne proclamata regina, sotto la reggenza della propria madre, Maria Cristina. Nato, sei mesi dopo, un figlio, l'attuale Alfonso XIII, fu proclamato re, spodestandoli la sorella sua.

L'errore che si commise, fu quello di proclamare regina la principessa delle Asturie, giacché il trono spettava al nascituro, sotto la condizione di nascita maschile e vitale. Quando una persona è designata a succedere prima della nascita o sotto una qualunque altra condizione sospensiva, l'eredità riservata ad essa, non può nemmeno temporaneamente devolversi altrui. Finis a de l'erede non è nato o la condizione

non si verifica, vien dato all'erede un amministratore; perciò molto opportunamente la costituzione serba dichiarare che, prima di proclamare il nuovo re, si deve attendere l'epoca del parto della regina vedova. Nell'intervallo, il potere reale è esercitato dai ministri. Ma di ciò diremo a proposito della reggenza.

Per la successione al trono, quasi tutte le costituzioni determinano delle condizioni personali di capacità, oltre a quelle del sesso. La prima di queste condizioni riguarda la legittimità dei natali, quasi sempre ammessa in teoria, anche nell'antichità e nel medio evo. Il nostro statuto non ne parla; tuttavia si può affermare implicitamente ed assolutamente stabilita.

In molti paesi, specialmente di Germania, occorre anche, perché i figli possano succedere, che il matrimonio sia eguale, cioè fra membri di case regnanti o ex-regnanti. Oppportunamente la nostra costituzione, ciò non

imponend. i figli del principe Amedeo, nati da matrimonio non eguale, possono succedere al trono.

Però quale condizione, a questo proposito, sarebbe necessaria. Nel matrimonio dei principi del sangue reale, è vero, il consenso del re (cod. civ. art. 69) non tale consenso non è sufficiente. Vittorio Emanuele sposò soltanto ecclesiasticamente la Regina di Svezia; ma se l'avesse sposata civilmente (ed essendo il re non avere bisogno del consenso di alcuno) i figli di quella donna sarebbero principi di Savoia ed avrebbero diritto alla successione dopo i figli di Amedeo. Per ciò si parrebbe opportuno il consenso delle camere al matrimonio del re, onde alla moglie ed ai figli fossero attribuiti il grado ed il diritto di re, di regina e di principi del sangue.

Per le stesse ragioni, per cui è necessaria la legittimità dei natali e la nascita da un matrimonio degno della maestà reale, è generalmente negata la possibilità della successione per legittimazione o adozione.

Dispensa II.

(Diritto Costituz.)

Uno scrittore italiano, poiché nulla in proposito le nostre leggi dicono, il Perrona, crede all'opposto, e figli legittimati e adottivi possano succedere.

Consideriamo particolarmente i due casi.

Quanto alla legittimazione, essa attribuisce a colui, che è nato fuori di matrimonio, la qualità di figlio legittimo. Parebbe quindi che il legittimato dovesse aver le sorti di quello. Ma il decoro dello Stato e della corona e soprattutto la necessità della regolare devoluzione del supremo potere, cui, come abbiamo visto, le moderne costituzioni hanno mirato, non consentono, a noi pare, che, per quanto riguarda appunto la successione al trono, i figli legittimati possano esser parificati ai legittimi.

Il marito è padre del figlio concepito durante il matrimonio. Anche se non lo è, si presume per legge che lo sia. Il disconoscimento della prole nata da matrimonio è contornato da tante cautele e difficoltà, che ben raro è il caso che un figlio possa legalmente esser riconosciuto come nato da altro uomo che non sia il marito della madre.

Tuttavia chi nasce fuori del matrimonio non diventa legalmente figlio del proprio padre che per semplice riconoscimento o legittimazione del padre stesso. Il figlio, in altre parole, non è tale ipso jure, ma lo è per semplice dichiarazione del padre.

Chi non vede che quest'aleatorietà del riconoscimento e della legittimazione rende impossibile la regolarità della successione al trono, ed è, lo ripetiamo, uno dei requisiti essenziali della stessa? Il diritto di eredità al trono è attribuito ai membri di una famiglia, che si trovano in quelle determinate condizioni, indipendentemente dalla volontà del re defunto o per esclusiva opera della legge. Il figlio legittimato invece non è, quando nasce, membro della famiglia reale, ma lo diventa per l'atto della legittimazione, atto dipendente dalla mera volontà del re e quindi, per sé volontario, non rispondente al fine stesso per cui la eredità del trono fu determinata.

D'altra parte, chi garantisce che il figlio

legittimato sia veramente nato dal re? Non è la prima volta che, per danneggiare dei collaterali, si ricorra al riconoscimento ed alla legittimazione di figli non propri!

A maggior ragione ci pare non sia ammissibile la successione di un figlio adottivo. Il figlio legittimato è, o si presume, figlio naturale del re; invece l'adottivo non è nato da lui: è gli in nessun modo appartenente alla famiglia reale; è la volontà esclusiva del re che gli attribuisce quella qualità. Questi, in mancanza di discendenza diretta, potrà adottare qualcuno e lasciargli il proprio patrimonio privato, ma non deve aver il diritto d'imporre una persona estranea alla famiglia reale, come proprio successore al trono. Se vi sono ancora degli altri principi reali, atti a succedere, il figlio adottato, non appartenente alla famiglia, per nascita, li priverebbe dei loro diritti sanciti dalla costituzione, mutando così l'ordine della successione; se invece non vi sono altri principi,

il re creerebbe, ad ogni modo, coll'adozione, una nuova dinastia. Nell'un caso come nell'altro si accorderebbe al re un diritto ereditario, il quale invece, nei moderni Stati rappresentativi, non può essere esercitato dal re solo, ma dev'esserlo col concorso degli altri organi legislativi. L'adozione, ad ogni modo, sarebbe un atto privato, il quale, in nessun caso, oggi che gli Stati non sono più patrimoniali, può produrre effetti politici, nemmeno negli Stati autocratici.

Altra condizione, la quale, quantunque non scritta negli statuti, è generalmente riconosciuta, è quella della laicità, la quale trovò la sua radice nel regime feudale e etc., per gli Stati cattolici, vien rafforzata dal fatto della dipendenza cui un re prete o frate sarebbe a stretto verso la sede papale. Perciò anzi il Bluntschli dice non necessaria la laicità negli Stati protestanti.

Alcune costituzioni determinano che al re non possano ascendere soltanto persone, le quali

professione una determinata confessione religiosa.

Così in Inghilterra. Implicitamente lo stesso principio si può ritenere ammesso in quei paesi dove vige il principio di una religione dello Stato.

Quanto ai difetti fisici che, nell'antichità e nel medio evo erano spesso cagione di mutazioni nell'ordine di successione, il diritto moderno provvede invece, onde si evitino dispute e conflitti, col l'istituto della reggenza.

Lezione 21^a -

Rinuncia all'eredità, abdicazione e deposizione del re.

Varie sono le cause, per cui si opera la successione al trono: morte, rinuncia all'eredità, abdicazione e deposizione.

Della prima d'è la normale, nulla si può di dover dire, non così delle altre.

La rinuncia all'eredità e l'abdicazione, generalmente, si confondono; anzi, in tutto lato, rinuncia e abdicazione sono tutt'uno. Si dice,

di fatti, abdicare la patria, la moglie, il bene-
ficio, la carica, la corona, la eredità e via discorrendo.
Però, mentre, nel caso dell'eredità, la rinuncia è
rifiuto o non accettazioni, negli altri casi invece è
abbandono. Così per la successione al trono, e in più
particolarmente il nome di abdicazione si applica,
la corona si può rinunciare, prima o dopo di averla
portata; si può cioè rifiutarla o deparla. Adoperando
per due casi il nome di abdicazione, il primo sarà ^{abdicazione} dell'
la eredità della corona; invece il secondo sarà veramen-
te abdicazione della corona. Per ciò, in questo trat-
to, applicheremo il nome di abdicazione soltanto al
secondo caso, attribuendo, come in diritto privato, quel-
lo di rinuncia dell'eredità al primo.

Questa distinzione che, a primo aspetto, può
sembrare troppo sottile, è invece giuridicamente di gran-
de importanza, per la diversità degli effetti che dal-
l'una o dall'altra maniera di rinunciazione con-
seguono.

Chi abdicò, è se, da un tempo più o meno
lungo; chi rinuncia all'eredità, non lo è, ma de-

rebbe sventarlo. Né ciò è in contraddizione col principio, da noi posto, della continuità dell'istituto. Chi rinuncia, vien considerato come se non fosse mai stato chiamato alla eredità, e, perciò, chi è chiamato dopo di lui, succede direttamente, jure proprio, e si presume in conseguenza investito della dignità reale, nel momento stesso in cui il re precedente ha cessato dell'ufficio. Quando Ferdinando I abdicò la corona austriaca, doveva succedergli l'arciduca Francesco Carlo; ma, questi avendo rinunciato, successe direttamente a Ferdinando, Francesco Giuseppe.

Se dal principio della continuità dell'istituto si volesse dedurre che il primo chiamato è re fino al momento in cui rinuncia, si esigerebbe fino all'assunzione un principio giusto, in opposizione alle norme sempre vigenti in diritto privato. Si comprenderebbe che il diritto pubblico dovesse esser diverso dal privato, se qualche speciale ragione ciò esigesse o consigliasse; ma di queste ragioni noi proprio non ne sappiamo vedere alcuna.

na. Quali tutti i pubblicisti distinguono l'abdicazione espresa da quella tacita. Le considereremo particolarmente

Esempi di abdicazione espresa sono quelli di Vittorio Emanuele I, di Carlo Alberto e d'Anadò come re di Spagna.

Di particolari dell'abdicazione di Carlo Alberto, l'unica che direttamente si riguarda, è narrato in una lettera, che il ministro Cadorna, il quale ^{per} presentava il Ministero al campo, scrisse al ^{re} mini-
stro stesso, e che il ministro Ruffa comunicò alla camera dei deputati il 20 marzo 1849.

La sera del 23 marzo, dopo la battaglia di Novara, presenti i duchi di Savoia e di Genova, il Cadorna e gli aiutanti di sua Maestà, Carlo Alberto dichiarò: « Il mio lavoro è compiuto: io non posso più render servizio al paese, cui da diciotto anni ho consacrato la mia vita; lo speravo di trovare la morte nella battaglia: in seguito a matura riflessione ho deciso di abdicare. » E alle vive istanze che gli si fecero, per

Dispensa 93.

(Diritto Collitur)

che avesse a mutarò deviaments, si pote creoscamente:
«La mia risoluzione è presa, io non lo
vo più il re; il re è Vittorio, mio figlio» Abbracciò
e baciò tutti gli astanti, li ringraziò dei servizi
che gli avevano resi e, dopo la mezzanotte, partì,
con due soli domestici.

In quel momento doloroso, nessun atto
fu scritto, né dal re, né da altri; onde la comunicazione
fatta alla camera, tre giorni dopo,
dal Buffa, non aveva altro fondamento che la lettera
del Cadorna. Però, il Cadorna essendo ministro
del re, la dichiarazione fattagli, presentò testimoni
e presente l'erede, aveva tutti i caratteri
dell'autenticità, della serietà e della credibilità.

Tuttavia si ritenne, più tardi, necessario
redigere dell'abdicazione degli atti regolari, avendo
la camera, nella seduta del 26 marzo, quando il
ministro comunicò la lettera del Cadorna, deliberato
che l'abdicazione dovesse risultare da un documento
apposito, presentato al parlamento.

Il primo di questi atti è una dichiarazione conformata, fatta a Berlino, il 28 marzo, dal principe di Masserano, primo aiutante del re, dal generale Giacomo Durando e dal Cadorna, in osservanza degli altri testimoni dell'abdicazione.

Il secondo documento è un atto dettato dallo stesso re ad un pubblico notaio, nel quale è nudamente, espressa la ferma di lui volontà ^{di} rinunziare al trono.

Fu fatta dai pubblicisti questione se lo stato abbia il diritto di non accettare l'abdicazione. Questa tesi è certamente sostenibile per i regni elettivi e, in genere, per le repubbliche. Tra il successore (salvo che non ha stato previamente eletto, nel qual caso le condizioni sono paragonabili a quelle delle monarchie ereditarie), in adempimento, il successore manca e, per l'abdicazione, manca anche la continuità materiale della istituzione, lo che può esporre lo stato a gravi pericoli. Per ciò appunto in Polonia, alla validità dell'abdicazione, occorre l'accet-

tazione succedeva; per ciò a Venezia fu rifiu-
tato l'abdicazione, interessata del resto, e non pri-
va di ostentazione, del doge Francesco Foscarini.

Ma, nei regni ereditari, la ragione u-
nica, per cui un tale vincolo può esser posto,
difetta. Comunque si consideri l'istituto, non
ci pare che alla sua indole ripugni il precetto di
ritto di abdicazione.

Sta bene che il re personifica l'istituto
stesso; ma ciò non toglie ch'egli non deva aver
facoltà di rinunciare ad un ufficio, che gli sia divenu-
to insopportabile. Anzi è interesse dello stato me-
desimo che un re, stanco, non sia obbligato a resta-
re in seggio.

Certo è, ad ogni modo, che l'abdicazione,
essendo un atto personale del re, costituisce una
manifestazione della di lui volontà, non come
organo dello stato, ma come individuo; si può
quindi affermare senz'altro che, a determinarla,
non occorre una legge, non occorre cioè di riv²

stirla con quella forma, che sola si conviene alle
manifestazioni della volontà nazionale. Il fare
do afferma invece che l'erede al trono non può
effettivamente rinunciare, senza che la rinuncia sia
accettata per legge; ma per quali ragioni? L'illu-
stre autore non ne indica alcuna.

Nei casi che diciamo significa che le singo-
le costituzioni non possono disporre diretta-
mente. Noi affermiamo soltanto che il consen-
so legislativo non è necessario, dove non è
tassativamente prescritto. Quelle cariche officiali
elettive non possono, in qualunque Stato, rifiutare
le cariche, di cui vengono investiti; ma,
dove quest'obbligo non è sancito, essi sono libe-
ri di restare o no al loro posto.

L'atto personale di abdicazione non sarà
valido in Inghilterra, dove è principio costituzionale che, a dare questa validità, deva inter-
venire il consenso del parlamento. Lo stesso si
dona dire della Spagna, dove, secondo la rispet-
ta costituzione, occorre all'uopo una legge.

Dispensa Id.

(Diritto Costituz.)

speciale.

Successo in Italia il re, secondo noi, è liberissimo. Lo stesso esempio di Carlo Alberto lo dimostra. È vero che la camera ritiene necessario che dell'abdicazione fosse compilato un atto regolare. Ma altro è voler ciò, altro è pretendere che la volontà sola del re non sia sufficiente.

La camera piemontese, del resto, aveva, in materia, ragione. L'abdicazione, ed anche la rinuncia all'eredità del trono, sono atti troppo gravi, perché non si devono esigere per essi delle guarantee speciali. La rinuncia all'eredità, in diritto privato, deve farsi con una dichiarazione esplicita, e con forme e in registri speciali. Per l'abdicazione e per la rinuncia all'eredità del trono qualche cosa di simile occorre. Ma, salvo che la costituzione non determini concretamente le modalità relative, queste possono variare, a seconda delle circostanze. Ciò che occorre è che nessun dubbio rimanga sulla

manifestazione esplicita e libera della volontà del re. Spetterà ai competenti organi dello Stato di valutare la serietà e la importanza della manifestazione stessa.

Il re, quindi, secondo a noi sembra, potrà abdicare, sia per iscritto, sia a voce, quando però la sua dichiarazione sia fatta a persone costituzionalmente capaci, come fece appunto Carlo Alberto, dinanzi a un ministro responsabile. Anzi, se non creiamo, la forma più regolare, in un governo costituzionale, è quella della comunicazione della deliberazione del re al gabinetto, cui, per officio, spetterà darne comunicazione formale all'erede e alle camere, e provvedere ad ogni atto successivo.

S'intende che l'abdicazione ha valore soltanto per la persona del re e non per la dinastia. Quando l'ordine della successione al trono è stabilito per legge, solo una legge può modificarlo. E poiché l'abdicazione è un atto personale del re, è evidente che con

so non si può modificare una legge. Quando il re abdica, succede, ipso jure e ope legis, come in caso di morte, il principe che l'ordine prestabilito della successione designa. Che se il re dichiarasse di rinunciare, non solo per se, ma anche per questo erede o per tutti i suoi discendenti, tale dichiarazione sarebbe nulla e di nessun effetto.

La stessa rinuncia ai beni patrimoniali, se porta per necessaria conseguenza che i discendenti non possano succedere rappresentando il rinunciante, non li esclude però dalla eredità, nel caso che al rinunciante stesso manesino dei coeredi. In tal caso i figli succedono per diritto proprio. Nella successione al trono, purché indivisa, non si possono essere coeredi. Quindi, applicando le norme del diritto privato, il figlio primogenito del rinunciante al trono o all'eredità al trono, o quell'erede qualunque ch'è designato dalla costituzione, succederà egualmente, per diritto suo

personale: " non enim ex persona patris, sed ex perso-
na propria, et sublato medio succedendum debet. "

Solo nel caso che il parlamento aderisca esplici-
tamente all' abdicazione fatta per discendenti, si può
ammettere la validità della rinuncia, quantunque
mancaute delle forme legali, perché, in sostanza, un
atto, deliberato dal re e accolto dal parlamento, ha
i requisiti essenziali di una legge, cioè le condi-
zioni deliberazioni del re e delle camere.

Certo l' abdicazione, degna del nipote di Car-
lo Alberto, che Amedeo fece, del trono di Spagna,
non era valida per i discendenti suoi; ma lo di-
venne, colla successiva approvazione del parlamento.

È però superfluo avvertire che un re, quan-
do abdica, non può rinunciare in favore di qual-
cuno, che, per disposizione della costituzione, non
sia già investito dell' immediato diritto di succe-
dere. L' abdicazione in tal caso sarebbe un atto
fra vivi, il quale, come abbiamo veduto, non può,
nell' epoca moderna, influire sulla devoluzione se-
trona.

Il Bluntschli dice che, nella monarchia
Dissonsa 45. (Diritto Costituzionale)

chia ereditaria, la rinuncia può esser non solo assoluta, nel senso che la successione avvenga e si faccia come se l'abdicante fosse morto, ma anche non assoluta, cioè fatta unicamente a favore dell'erede designato successore, in modo che, alla morte di questo, l'abdicante nuovamente abbia diritto di esser chiamato alla successione. Nessuna ragione l'illustre scrittore adduce in appoggio di questa sua opinione, ne crediamo che saprebbe trovarne, quando si considerino la natura speciale dello Stato moderno e i principii che regolano la devoluzione del trono. Nello Stato moderno, quand'uno rinuncia un officio, qualunque sia, la rinuncia stessa è, di per se o dopo l'accettazione eventualmente necessaria, irrevocabile. Così è anche, ci pare, per l'officio più eminente dello Stato. Il re abdicario potrà esser chiamato nuovamente al trono; ma per ciò occorrerà una legge, che modifichi l'ordine naturale della successione.

Del resto, anche in diritto privato, non è corretto, a chi rinuncia ad una eredità, di apporre delle condizioni. La rinuncia è, di per se, assoluta ed irrevocabile.

Il diritto pubblico si deve anzi dire qual
che cosa di più. Uno, il quale ha rinunciato,
può, secondo il diritto privato, succedere, o per
legge o per testamento, negli stessi beni patri-
moniali, alla persona che ha ereditato per la
di lui rinuncia. Ciò non può avvenire nella
successione al trono, in quanto questa è regola-
ta in modo che dall'ascendente si passa al
discendente, della linea primogenita alla secon-
dogenita. Nessuna costituzione ammette che si
inverta, in alcun caso, l'ordine, che cioè dal discen-
dente si passi all'ascendente, dal secondogenito al
primogenito.

Oltre all'abdicazione espressa, gli scrittori
ammettono, come abbiamo detto, anche l'abdicazione
tacita. Le circostanze, da cui si può dedurre, e che
si devono valutare di volta in volta dai compe-
tenti organi legislativi, sono parecchie e di varia
specie:

a) Il rifiuto del re di prestare ^{il} giuramento,
cui, al suo avvenimento al trono, sarebbe obbligato
dalla costituzione, o la ritrattazione del giuramen-
to stesso. Così, ad esempio, stabiliva la costituzione

francese del 1791.

b) Il rinunciarsi, nella persona del re, di taluna di quelle condizioni, per cui, secondo la costituzione, è sancita la incompatibilità a succedere. In quegli Stati, ad esempio, dove il re deve appartenere ad una determinata confessione religiosa, egli abdicò, se abbraccia un'altra fede. Lo stesso è a dirsi di un re, il quale si annogli senza il prescritto consenso della legislatura: la costituzione olandese lo dice esplicitamente per le regine. Né potrà mantenersi l'ufficio il re, che accetti altre corone, senza l'autorizzazione del parlamento, quando questa sia prescritta dalla costituzione, come in Prussia in Belgio, in Romania. Anzi in Grecia il re non può in alcun caso rinviare altre in sé; così pure in Olanda, fatta eccezione per quella del Lussemburgo.

c) L'abbandono durevole dello Stato, od anche, secondo alcune costituzioni, il semplice allontanamento temporaneo, senza il consenso del parlamento, richiesto in Inghilterra (dall'act of Settlement) in Portogallo e in qualche altro Stato. La necessità di questo consenso era pure fissata, fra le altre, dalla

stituzioni francese del 1791 e dalla imperiale siciliana.

d) Il sottrarsi, da parte del re, a tutti i doveri dell'ufficio

e) La violazione delle pubbliche libertà e delle garantizie statutarie, e, in genere, la violazione delle leggi fondamentali.

f) Il rivolgere le armi contro lo Stato. Abdicò, diceva la costituzione francese del 1791, il re, "se si mette alla testa di un esercito e se dirige le forze contro la nazione, o se non si oppone con un atto formale ad una simile intrapresa, eseguita in suo nome"

g) L'alienazione di una parte del territorio dello Stato, prescindendo dall'argomento se l'alienazione stessa sia o no valida.

Celebri esempi di abdicazione tacita sono quelli di Enrico di Valois, re di Polonia, e di Giacomo II d'Inghilterra.

Enrico, abbandonat^o clandestinamente la Polonia, pu^ò essersi, col nome di Enrico III, sul trono di Francia, fu dai polacchi dichiarato abdicatario.

quanto a Giacomo II, le due Camere inglesi;
Dispensa 90. (Diritto Costituz.)

riunite in convenzione, ritenero d'egli, avendo tentato di abbattere la costituzione del regno, rompendo il patto originario, che univa il popolo al suo re, e violato, col consiglio dei gesuiti e d'altre perverse persone, le leggi fondamentali; ed avendo d'altronde uscito volontariamente dal regno, avendo abdicato il governo, onde il trono si trovava vacante.

Ma si possono nuovamente considerare abdicazioni scelse?

Enrico III pretendeva di mantenere la corona polacca, ed anzi, per tutta la vita, conservò il titolo di re di Polonia. Di Giacomo II poi, è superfluo il parlare.

Ciò che costituisce, secondo noi, l'essenza dell'abdicazione, è la volontà del re di abbandonare il trono. Ora, come è possibile di chiamare abdicazione del re, che non solo non intendono rinunciare, ma anzi toleentemente protestano di volerlo conservare?

L'abdicazione tacita si verifica unicamente nel caso che, da un completo di fatto, si possa con-

curiosa dedurre che il re non intende più oltre
conservar l'ufficio; ma, quando questi fatti man-
sino o, peggio, quando si verificano delle circostanze,
da cui risulta invece che il re vuol restare tale, allor-
ra, non di abdicazione, ma di deposizione conviene
parlarne.

Mentre la convenzione inglese considerò
abdicato Giacomo II, quella di Scozia, più ar-
ditamente e sinceramente, lo dichiarò decaduto: «Gli
Stati del regno di Scozia trovano e dichiarano che
il re Giacomo VII (di Scozia), essendo cattolico ro-
mano confessato, ha preso il potere reale ed ha a-
gito come re, senza aver mai prestato il giura-
mento richiesto dalle leggi; ed egli ha, per il sugge-
rimento di consiglieri cattivi e perversi, attaccato la
costituzione fondamentale di questo regno, e l'ha
mutato, da monarchia legale e limitata, in un
potere dispotico arbitrario; e ch'egli ha governato
lo Stato in opposizione ai vari usi del governo, re-
vocando la religione protestante, e violando le
leggi e le libertà della nazione; da cui consequen-

da egli è decaduto dalla corona, e che il trono è di-
venuto vacante »

Anche la deposizione è una causa legittima,
per cui la successione al trono si può aprire. L'apof-
tegrisma del diritto dei visigoti: « Rex ejus eris, si recta
facis; si autem non facis, non eris », fu sempre
ammesso da tutti i popoli, padroni de' propri
destini.

I re non possono, no, violare, a piacer lo-
ro le leggi; più di ogni altro cittadino, anzi, sono ob-
bligati a sottomettervisi, poiché da essi l'esempio
dell'incondizionato rispetto per la volontà dello
Stato dev' partire. Quando le violano, quando man-
chino ai doveri del loro officio, sono più colpevoli
degli altri.

Così negli antichi tempi (ricordiamo gli
esempi di Sparta e di Roma, dove la destitu-
zione dell'imperatore, la quale apparteneva al
popolo e, dopo Cicerone, al senato, era accompagna-
ta da una procedura criminale, che traeva seco, oltre
alla pena capitale, la damnatio memoriae e

la rescissio actonum), così negli antichi tempi, dicevamo, come nel medio evo, il diritto di deposizione, che la chiesa voleva a se spettante, e generale e indiscusso.

Se ne possono citare innumerevoli e tempi presso i longobardi, presso i goti, presso i franchi, in tutti i regni della Spagna, in Svezia, in Danimarca, in Germania, nei principi italiani.

Così a Venezia, de' primi cinquanta dogi, quattordici furono posti in bando o deposti; cinque furono anche privati degli occhi, secondo l'uso degl' orientali. Giovanni Partecipazio fu anzi deposto due volte. Più tardi, Marino Faliero venne decapitato, e Francesco Foscarini, di cui, nel 1433, non si era accettata l'abdicazione, fu deposto nel 1457.

È quasi superfluo ricordare l'Inghilterra. Tutti sanno che, in essa, il diritto di deposizione fu applicato fin dai primi tempi. Pre-

Dispensa 97.

(Diritto Collettivo)

20/1/1649
sciendendo dagli atti violenti, come la morte se-
greta di Enrico VI e la esecuzione pubblica di
Carlo I, vediamo nel Northumberland eserci-
tarsi quel diritto con una straordinaria fre-
quenza; ma, in particolare, nello spazio di no-
vante anni, sia nel regno di Willelmo, sia nel
regno unito, il parlamento usò di quel diritto
almeno sei volte, da Sigiberto di Willelmo a Gi-
acomo II.

Però l'ultimo esercizio del diritto mede-
simo rese inutile ogni esercizio futuro. Ciò che
negli antichi tempi si era potuto ottenere sol-
tanto colla deposizione di un re, si poté con-
sequire d'allora in poi con un semplice voto
di sfiducia contro un ministro o in caso e-
stremo, col porlo in istato d'accusa. Il gover-
no parlamentare rese inutili le deposizioni.

Lezione 22^a -

La reggenza

La successione ereditaria, nell'ufficio più

eminente dello Stato, intende ad assicurare la
continuità dell'istituto. Al raggiungimento
di questo fine, peraltro, essa talora può non ba-
stare.

Già abbiamo veduto come il re possa
mancare per sospensione nella successione
provveniente dalla non ancora avvenuta na-
scita dell'erede presuntivo, già concepito. E
gli può anche mancare per assoluta vacan-
za del trono, causata dal difetto di princi-
pi capaci di succedere, sia nati, sia semplice-
mente concepiti.

Ma se la mancanza del re è volunta-
ria, possono invece, con maggior probabilità,
verificarsi molteplici circostanze, per le quali, non
provvedendosi altrimenti, l'esercizio delle reali
funzioni resta interrotto, vivente il re stesso.

Volendo scientificamente determinare la
diversa natura delle cause, che possono produ-
re la necessità del provvedimento, si pare che tutti

i possibili casi, oltre alla mancanza del re, possono comprendersi nella minore età del re, nell'assoluta incapacità di un re maggiore e nel temporaneo impedimento di un re capace.

Or bene, in tutti questi casi, il re non potendo adempire il suo ufficio, il provvedimento consiste nell'immettere qualcuno nell'esercizio delle funzioni di lui, fino a che la ragione del provvedimento stesso permanga. L'istituto che regola, a questo fine, è quello della reggenza.

Si dice generalmente che il carattere essenziale della reggenza consiste nel fatto che il reggente tiene il suo ufficio, non in proprio nome, ma in quello del re. È più evidente che, ciò affermavolo, non si considerano tutti i casi in cui la reggenza può verificarsi. Difatti non è vero che, quando manca il re, il reggente possa tener l'ufficio suo in nome di questo; lo tiene, invece, per necessità di cose, in proprio nome. Anche se il presunto re è semplicemente concepito, non è re. Lo sarà appena nato; ma intanto

non è possibile che gli atti del governo portino il
di lui nome: convenrà pur di il reggente par-
li per sé: soltanto questi avrà l'obbligo, per così
dire, di tenere in deposito l'autorità regia per farla
mandarlo al viceré.

Qdò posto, vedremo che quel carattere non
è essenziale alla reggenza, ma costituisce la
differenza specifica fra la reggenza istituita
per mancanza del re e la reggenza creata du-
rante la vita del re. Nel primo caso, il reggen-
te è una specie di curatore di eredità giacente;
negli altri casi invece egli tiene l'amministra-
zione in nome del re: è una specie di tutore nei
casi di incapacità e minor età; un procura-
tore un mandatario, un vice-regente, nel caso
di semplice impedimento.

Il nostro statuto parla della reggenza
negli articoli 12 a 16, ma solo per determina-
re i modi in cui si deve provvedere nei casi
di minor età del re e di fisica impossibilità
di regnare per parte del re maggiore.

Dispensa 98.

(Scritto Costituz)

La cagione precipua di reggenza è la minorità del re.

Generalmente, affere di menomare i pericoli e i danni della reggenza, di cui son piene le storie, l'epoca della maggioranza fu fissata per il qual che siamo prima che per gli altri individui.

Fra noi, per l'art. 11 dello Statuto, « il re è maggiore all'età di diciotto anni compiuti ». Valuno esprime, a questo proposito, lo strano concetto che il detto articolo possa forse interpretarsi nel senso che il re sia maggiore a diciotto anni come uomo pubblico e non come persona privata. Non vale la pena, ci pare, di computare una simile interpretazione, contraria non solo a tutti i precedenti storici ma perfino alla lettera di quell'articolo.

Quanto alla impossibilità fisica di regnare, secondo la formula dell'art. 10, e 14, secondo molti, sussisterebbe, quando il re a cagione di gravi difetti fisici, fosse incapace. Ma costoro dimenticano che, non solo per difetti fisi-

sici di corpo o di mente, ma anche per cause
estrinseche, la fisica impossibilita può verificarsi.
Puro, se è facile stabilire questo criterio generale,
invece invece difficilissimo di caratterizzarlo con-
certamente il fatto, da cui la fisica impossibili-
ta deriva. Mentre, per la minorità, ogni con-
testazione è resa impossibile dal limite della
legge stabilisce, invece per la impossibilita fisica
occorre un esame di fatti per lo più comples-
si, un giudizio sull'esistenza e sull'entità di
essi e sulla loro rispondenza colla formula ge-
nerale della legge, in altre parole una quantità
di apprezzamenti, di difficoltà e, spesso, di con-
testazioni.

Certamente, se anche la legge non lo dice,
si capisce che un imbecille o un pazzo sono
incapaci. Ma quale è il limite fra l'imbecilli-
ta e l'intelligenza, fra la pazzia e la sanità
della mente?

Infatti qualunque ipotesi si faccia, con-
vien pur sempre determinare, di volta in volta

non solo se il fatto che può produrre la incapacità esiste, ma anche se questo fatto raggiunge quella gravità che la legge esige, perchè la incapacità si verifichi.

Ma se la imbecillità, la demenza, e simili malattie vanno, evidentemente comprese fra le cause di fisica incapacità, quanti altri casi non possono verificarsi, che la producano! Alcuni mettono, fra queste cause, la senilità e le malattie d'animo, come, ad esempio, un alto grado di umor triste, le gravi imperfezioni corporali (sordomutismo, cecità, sordità ecc) o una qualunque altra grave malattia. E sta bene; purchè con ciò si deve intendere, non già che queste malattie, pel solo fatto che esistono, producano la incapacità, ma solo che esse quando raggiungono un grado indefinibile di gravità, possono rendere un uomo effettivamente incapace. Anche per gli effetti civili un sordo-muto ad un uico dalla nascita si reputava inhabilitati di diritto; ma

è pure ammesso che il tribunale possa dichiararli inabili (cod. civ. art. 340).

Così è a dire delle cause esterne che di fisica impossibilità, per cui sia impedita, in modo assoluto, ogni comunicazione del re col suo stato, come sarebbe la prigionia di guerra o la di lui residenza in paesi lontani, nel momento dell'assunzione al trono ecc.

Ma qui finiscono le difficoltà. In qual modo può stabilirsi l'esistenza del fatto, da cui è resa necessaria ad opportuna la reggenza? a chi spetterà questo giudizio? Quali criteri si dovranno seguire? Lo statuto tace in proposito.

Però è evidente di per sé che, nei governi rappresentativi, il giudizio deve spettare alle camere. Ciò intendono certamente anche quegli scrittori italiani: quali dicono che la dichiarazione dell'esistenza del fatto spetta al potere legislativo, quantunque a doperino una espressione impropria, il potere legislativo componendosi delle camere e del re.

Dispensa 49.

(Diritto Costituzionale)

Ora è certo che nessuno precluderà per l'esplicazione dell'art. 16 dello Statuto, il consenso del re. Può avvenire che un re, sano di mente, ma incapace per difetti fisici, sancisca l'atto, che dichiara la necessità della reggenza; può anzi avvenire che egli stesso si faccia iniziativa d'un simile atto. Ma in questo caso, né iniziativa né sanzione del re, si possono sperare. Anzi, per quanto sia grande l'amore alle formalità legali, chi può credere serio di dare efficacia alla firma di un re, che si quindi incapace? Gli Inglesi poterono fingere la sanzione di Giorgio III al bill che stabiliva la sua interdizione; ma la sanzione non era quella di un re, bensì quella di un sigillo.

Senonché, diceci, e principio assoluto delle moderne costituzioni che le camere non possano a que senza il concorso del Capo dello Stato. Non si potrà eleggere la sanzione di un re patto o imbecille, ma l'atto dovrà esser sancionato dal reggente. Anzi taluno crede che la via da seguire, per determinare la necessità della reggenza sia appunto

questa, che lo stesso reggente assuma il governo in luogo del ~~re~~ incapace e convochi le camere e proponga la legge proclamante la incapacità del re e poi la sua rievocazione. Questa tesi fu propugnata anche negli Stati Uniti d'America, da Beniamino F. Butler, nel caso d'incapacità del presidente. Anzi egli affermò perfino che, quando la costituzione impone ad un funzionario un dovere, che gli solo deve adempiere, spetta a lui il giudizio del tempo e delle condizioni per assumerlo. Uno scritto in italiano, riprodotte queste parole soggiunge: «Se tanto può accadere in una repubblica....., che più dovrà dirsi nella monarchia, ove il re è parte integrante della legislatura?.....»

Non possiamo aderire a questa opinione. Anzi tutto, la partecipazione del reggente all'atto di reggenza, è possibile soltanto allora che il reggente sia già designato, nel momento in cui la necessità della reggenza si manifesta. Tuttavia, quando questa designazione manca, come avviene nel caso dell'art. 15, allorchè non esiste al-

alcuna delle persone costituzionalmente designate, covrà pur agire indipendentemente dal reggente.

Ad ogni modo, " il reggente prima di entrare in funzioni, presta giuramento (art. 23) " sic come, quindi, il giuramento è prestato solamente dopo che sia stata rilevata la necessità della reggenza, ne viene che il reggente non può partecipare all'atto, che questa necessità dichiara.

Ma anche ammetta la possibilità che il reggente partecipi all'atto di reggenza, sarebbe assolutamente da escludersi la tesi, che la iniziativa dell'atto stesso deva spettare esclusivamente a lui.

Se egli, o per esagerata deferenza verso il re o presidente incapace o per timore d'esser ritenuto ambizioso, o per inerzia, non si muove, è proprio ammissibile che lo stato deva rimanere perennemente inceppato ne suoi movimenti da un pazzo o da un imbecille? Se è vero che il Capo dello Stato è la maggior necessità dei politici organizzati, evidente risulta la conseguenza, che questo capo dev'essere una persona cosciente. Che

se lo Stato potesse tirare innanzi con un capo incapace, si dovrebbe dedurre de' aucti; e meglio, senza alcun capo si potrebbe pur camminare.

Inoltre, nei governi parlamentari, la iniziativa del re o del reggente non può esercitarsi se per il tramite e sotto la responsabilità dei ministri. Ora è chiaro che, se i ministri, nominati dal re, non volessero seguirlo il designato reggente, questi sarebbe impossibilitato a muoversi; come, all'opposto, volenti i ministri, potrebbe non prestarsi il reggente.

D'altra parte è, per lo meno, poco conveniente che colui, il quale dovrà usufruire di tutti i vantaggi della dichiarazione d'incapacità reale, deva farsi di essa iniziativa.

Per tutte queste ragioni. l'atto, che dichiara la necessità della reggenza, dev'esser, secondo noi, deliberato dalle sole camere. Né ciò è in opposizione ai principii vigenti del diritto pubblico. Infatti, sia in Inghilterra, sia negli Stati costituzionali.

Dispensa 100. (Diritto Costituzionale)

zionali del continente, i cui statuti determinano le modalità dell'apertura della reggenza, fatte poche eccezioni, il giudizio spetta esclusivamente alle camere.

Quanto all'iniziativa dell'atto, certamente essa spetterà al ministero, di conformità alla massima parte delle costituzioni, che hanno regolato tale argomento. Lo stesso nostro statuto ammette la convocazione delle camere per parte dei ministri, quando si verifici la mancanza di qualunque reggente legale (art. 15). Quell'articolo, per analogia di materia, è applicabile al nostro caso. Qualora poi il ministero, essendo le camere riunite, non proponesse, pur manifestandosi la necessità, l'apertura della reggenza, è certo che le camere stesse potrebbero usare del loro diritto d'iniziativa.

I modi di costituzione della reggenza, nei casi ora contemplati, di minorità e impossibilità fisica del re maggiore, sono determinati, come abbiamo detto, dagli art. 12 a 16 dello statuto.

"Durante la minorità del re il principe suo più prossimo parente nell'ordine della successione al trono sarà reggente del regno, se ha compiuto gli anni ventuno (art. 12)."- "Se per la minorità del principe chiamato alla reggenza, questa è devoluta ad un parente più lontano, il reggente etc sarà eletto in esercizio conserverà la reggenza fino alla maggioranza del re (art. 13)."- "In mancanza di parente maschile la reggenza appartiene alla regina madre (art. 14)."- "Se manca anche la madre, le camere convocate fra dieci giorni dai ministri, nomineranno il reggente (art. 15)."- "Le disposizioni precedenti relative alla reggenza sono applicabili al caso in cui il re maggiore si trovi nella fisica impossibilità di regnare. Così se l'erede presuntivo del trono ha compiuto diciott'anni, egli sarà in tal caso di pieno diritto il reggente (art. 16)."

Quelle disposizioni del nostro Statuto non sono nè chiare nè complete. È necessario perciò aggiungere, intorno ad esse, qualche schiarimento.

L'art. 1.^o dice adunque: «..... il principe suo più prossimo parente nell'ordine della successione ecc.»

Le parole « più prossimo parente » premesse all'ordine di successione, possono ingenerar equivoci e confusioni, il concetto di prossimità nella parentela estendo affatto diverso da quello di prossimità nell'ordine di successione.

Per le regole vigenti sulla successione al trono, se, mancanti a' vivi il Umberto e il principe di Napoli, fosse proclamato re un figlio minore di questo, la reggenza spetterebbe al duca d'Aosta. Fin qui l'ordine di parentela corrisponderebbe all'ordine di successione al trono. Ma, se fosse morto anche il duca d'Aosta, l'ordine di successione chiamerebbe alla reggenza, non il di lui fratello secondogenito, conte di Savoia, ma il figlio primogenito, se maggiore, dello stesso duca d'Aosta, cioè un cugino del re, anziché un di lui zio, quantunque questo gli fosse più prossimo per parentela.

Ne è a credere che i compilatori dello Sta-
tuto abbiano ^{voluto} limitare il diritto di reggenza ai
soli parenti del re. Parenti del re non sono tut-
ti i membri della dinastia, cioè tutti i suc-
cessibili al trono, discendenti da colui che pri-
mo ebbe la corona: parenti suoi sono quelli
soltanto a lui legati da vincoli di sangue a
sentir dell'art. 18 del cod. civ.: "La parentela
è il vincolo fra le persone che discendono da
uno stesso stipite. La legge non riconosce que-
sto vincolo oltre il decimo grado."

In tutto ciò, noi crediamo che la parola
parente, nell'art. 12 dello Statuto, sia stata scritta per
errore e che quindi l'articolo stesso deve interpre-
tarsi, come se fosse scritto così: durante la mi-
norità del re, il principe più prossimo nell'or-
dine della successione ecc.. Più brevemente ba-
stava dire: l'erede presuntivo.

Pure nell'art. 12 è evidente una la-
cuna. Esso dice che il principe, chiamato alla
reggenza, sarà reggente, "se la compie gli an-
ni".

Dispendio 101 Diritto Costituz.

ni venturo. Dovrati aggiungere (e li deve intender
soltintesi) ch'egli non dovrà esser, nemmeno per al-
tre ragioni, incapace. E s'intende pure che la incapa-
cità dovrà esser stabilita ne' modi stessi con cui vi-
ve riconosciuta la capacità d'oro.

Quanto all'art. 14, esso determina la reggen-
za della regina madre, in mancanza di agnati.
In osservazioni dobbiamo fare a questo proposito.

Principiamente, è chiaro che tale articolo
non riguarda, in ogni caso, la madre del re, ma
solo quella madre, che sia anche regina. La mo-
glie di un re, morto il marito, sarà regina vedova,
e, succeduto il figlio, sarà regina madre. Succede
la moglie di un principe del sangue, la quale
non tiene la corona, non diventa regina, per il
fatto che il di lei figlio, in mancanza di figli
del re precedente, assume lo scettro.

In secondo luogo, non c'è per dubbio che
la regina madre, la quale assumerà la reggenza
in mancanza di agnati, dovrà rinunciare, all'oc-
correnza di questi sia divenuto capace.

In suo la disposizione, che "il reggente entrato in esercizio conserverà la reggenza fino alla maggioranza del re" è scritta nell'art. 13, ed a proposito, e specialmente, del principio più lontano nell'ordine della successione, che, per la incapacità del principe chiamato primo alla reggenza, l'ha dovuta assumere.

Infine vediamo che la regina madre dovrà rinunciare la reggenza anche nel caso che il re lei figlio muoia e gli succede sul trono un altro minore, che non sia nato da lei. Infatti l'art. 14 chiama alla reggenza la regina, solo nel caso che sia madre del re. Essendo la sua qualità di madre, essa la causa, per cui dovrà tener il governo.

A maggior ragione, il reggente elettivo, di cui parla l'art. 15, decadrà del suo ufficio, quando un agnato diventi capace di tenere la reggenza, quantochè (già ripeterlo) la conservazione di questa, fino alla maggioranza o alla estinzione della incapacità del re, riguarda solo i successibili al trono.

È poi superfluo avvertire che il reggente elettivo dovrà esser maturo, maggiormente, cittadino.

e, su nessun altra regione incipere.

Lezione 23:

La reggenza.

(Continuazione)

È veniamo all'art. 10: «Le disposizioni precedenti relative alla reggenza sono applicabili al caso in cui il re maggior le tron nella persona impossibilità di regnare.» Le disposizioni precedenti? Anche quella quindi dell'art. 14 che chiama alla reggenza la regina madre, in mancanza di agnate? In conseguenza, un re vecchio, diventando pazzo od imbecille, la reggenza dovrà esser affidata, mancando principi maschi, alla madre di lui?

In verità, tenuto conto anche di ciò che dispongono le altre costituzioni, la maggior parte delle quali, perfino nel caso di minorità, escludono del tutto la regina madre, mentre poche soltanto, come la nostra, la relegano dopo gli altri principi, e rarissime (due sole s'è forse quelle di Russia e di Spagna) la mettono duraturi ad essi;

tenuto conto erisudis dei precedenti storici della stessa Casa di Savoia, per cui reggenza di madre si fa solo in caso di minorità, ed anzi, nelle lotte cogli agnati, venivano, dai fautori di esse, addotti argomenti se alla minorità sola si riferivano, ricordando che, in caso d'incapacità di re maggiore, se donne si ammettero alla reggenza, in qualunque stato, queste furono le mogli, non le madri, noi crediamo che la lettera dello Statuto non risponda al pensiero de' suoi autori, che cioè la disposizione dell'art. 10 non sia applicabile al caso di fisica impossibilità del re maggiore.

Più lungo discorso è necessario per la seconda parte dell'art. 10: "Però se l'erede presuntivo del trono ha compiuti diciott'anni, egli farà in tal caso di pieno diritto il reggente." Non risulta chiaro, anzi tutto, se con quel capoverso si sia inteso soltanto di stabilire, nel caso di incapacità del re maggiore, una eccezione all'art. 12, in favore dell'erede presuntivo, abbandonando l'età, o se si sia voluto dichiarare erisudis che questo principi
Dispensa 102. (Diritto Collaterale)

pe, appena raggiunti i diciott'anni, abbia il diritto di assumere la reggenza, anche se questa eredità precedentemente affidata ad un altro principe tutto ben ponderato, però, noi crediamo che questa seconda interpretazione sia la più giusta.

A ciò s'inducono varie ragioni. Ricorderemo anzitutto i precedenti inglesi, per i quali, durante le malattie del re essendo minore il principe ereditario, si affidava bensì la reggenza ad un altro principe, ma si riservava a quello il diritto di assumerla, appena uscito di minorità. Ricorderemo pure che qualche moderna costituzione non riconosce che all'erede - sotto il diritto di reggenza, in quel caso, escludendolo assolutamente ogni altro principe. La ragione è evidente. Morendo il re, il principe ereditario gli succede, quando abbia diciotto anni, come quello che ha diritto immediato alla corona. È possibile che, per la incapacità del re, egli deva esser posto ad un altro principe, magari, per lunghi anni, anche dopo che abbia raggiun-

ta l'età, nella quale potrebbe esser ciò? Si capisco, nell'interesse dello Stato e della dinastia, che, per ogni altro principio, deva valer il principio posto nell'art. 13, che il regente non deva mutarsi durante il periodo della reggenza; ma questo stesso interest, se non consiglia forse che, quando l'erede della corona è in conditione da poter assumere il governo, ne venga immediatamente investito?

Del resto, anche limitandoci al semplice e sano letterale delle disposizioni dello Statuto, ci pare che la nostra opinione sia pienamente giustificata. La prima parte dell'art. 16 dichiara applicabili ai casi d'impossibilità fisica tutti gli articoli precedenti, dal 12 al 15, riguardanti la minorità. Quindi il capoverso dell'articolo stesso stabilisce la eccezione in favore dell'erede presuntivo, non già a proposito dell'uno o dell'altro articolo, dell'uno o dell'altra particolare disposizione, ma a proposito di tutte. Tutte perciò devono intendersi da esso modificate, in quanto vi contraddicono, e poiché questa contraddizione si

ricorrono solo negli articoli 12 e 13 ad essi e =
videntimente il capoverso dell'art. 16 si refe-
risce. Si leggano quei due articoli, sostituendo
nel primo le parole „*incapaci feticia*“ ad-
l'altro „*minorità*“ e poi si legga immediata-
mente il capoverso dell'art. 16, e la notta sola-
ziona risulterà evidente.

Vi con ciò agui disputa è chiarita, ri-
guardo al capoverso dell'art. 16. Illo parla di
erede presuntivo; ma noi crediamo che l'espres-
sione abbia tradito il pensiero dei compilatori
dello statuto.

Erede presuntivo è, sia il figlio o di-
scendente del re, più prossimo al trono, sia quel
qualunque altro principe (fratello, nipote o zio),
che, in mancanza di discendenti, risulta più
prossimo. Ma è evidente che il primo si trova
in una condizione giuridica molto diversa dal
secondo: il primo è sicuro, alla morte del re,
di succedergli, poiché nessuno può essergli costi-
tuzionalmente anteposto; il secondo, invece, quel-

la successione non ha, perciò il di lui diritto è condizionato. Se non nasceranno altri principi più vicini al trono, egli continuerà ad esser erede presuntivo e diventerà re; ma se questi eredi nasceranno, egli perderà la qualità di erede presuntivo e quindi il diritto immediato alla corona.

Ciò posto, per chiamando col nome comune di erede presuntivo quel qualunque principe etc, in un determinato momento, e più prossimo al trono, si dà un titolo distinto al principe, che la sua qualità d'immediato erede può perdere soltanto colla morte, cioè quello di principe ereditario, principe imperiale o reale, delfino, Kronprinz o simili. In Inghilterra poi lo si chiama dagli scrittori erede apparente.

È di questo principe, se non erriamo, che il nostro statuto intende parlare. Difatti soltanto per esso e non per altri si comprende la successione.

In Russia, in Svezia e in Danimarca,

Dispensa 103

(Dritto Costituzionale)

il principio ~~stesso~~ di minorità nell'anno medesimo in cui eventualmente assumerebbe lo scettro. Invece le costituzioni olandese, spagnuola, e portoghese, abbassano quel limite l'età dell'erede apparente, solo nel caso in cui egli abbia ad assumere la reggenza, non dichiarandolo maggiore, se quella ipotesi non si verifica, che quando abbia raggiunta la maggior età ordinaria.

Per gli altri principi, non si fa alcuna eccezione, nel caso che devono essere chiamati alla reggenza. Essi diventano reggenti allora soltanto che, concorrendo ogni altra condizione, abbiano raggiunta la maggioranza ordinaria o quella straordinaria fissata per tutti i principi. Quindi la costituzione del Portogallo, a imitazione di quelle francesi del 1791 e del 1804 non li ammette alla reggenza che alla età di ventinque anni.

Questo principio dell'abbassamento dell'età, nel caso di reggenza, per l'erede appa-

rente e non per altri principi, e, se non erriamo, implicitamente ammesso da tutte le costituzioni. Il principio ereditario è indubbiamente chiamato, e la morte del re, al trono. Non vi ha possibilità che nasca un altro principe, che lo preceda nel diritto di successione. E perciò egli potrà governare come re ad una determinata età, sarebbe assurdo che alla stessa età non potesse essere reggente. Abbiamo già precedentemente avvertito come, secondo noi, l'erede del trono deve assumere la reggenza appena abbia raggiunto i diciott'anni, anche se prima era stata affidata ad un altro principe. A maggior ragione egli, se avrà compiuta quell'età, dovrà essere preferito ad un altro principe, che abbia compiuti i ventuno, all'apertura della reggenza. Se no ne verrebbe questa illogica conseguenza, che un principe giudicato incapace, per età, di governare lo Stato come reggente, e che perciò si vedrebbe ancora emanare un altro principe più lontano dal trono, sarebbe invece reputato

capacissimo di governo come re!

Or bene, se questi ragioni valgono per l'erede apparente, non possono certamente inferirsi che ad un qualunque altro erede presuntivo.

Ad ogni modo, pur prendendo da ragioni teoriche e da raffronti con altri statuti, questa opinione è giustificata per avventura, e che dall'esame del nostro statuto medesimo. Il principio più prossimo nell'ordine della successione, di cui parla l'art. 12, altro non è, come già abbiamo avvertito, che l'erede presuntivo. Perché adunque non s'è adoperata in esso questa espressione, o perché non s'è adoperata quella l'altra formata anche nell'art. 16? Certo, si sono adoperate due formule, destinate, come può esprimersi in due modi uno stesso caso, ma per esprimersi due di diversi; non per designare un adentivo principio, ma per designare uno in un caso ed uno nell'altro. Che se, inoltre, tanto nel primo, quanto nel secondo articolo, si avesse voluto parlare di un principio

solo, allora non si saprebbe comprendere perché;
nel primo, gli fosse impedito un'età e nel se-
condo un altro.

Per queste ragioni, se non erriamo, l'art.
16 dello Statuto va interpretato nel senso che del-
l'erede apparente e non di un qualunque erede
presuntivo esso parla.

L'errore, del resto, di confondere l'erede
presuntivo col principe reale, è commesso an-
che dallo Statuto portoghese: in esso, anzi, in
soluta evidenza che si tratta, appunto, di un
errore. Difatti, mentre l'art. 75 dice che la re-
genza spetta al principe reale, quando abbia
raggiunta l'età prescritta, l'art. 78, invece, de-
finendo il principe reale, dice che esso è l'ere-
de presuntivo. Non si tratta qui, adunque,
d'un errore di espressione, che per sé si potrebbe con-
tate, ma d'un errore di definizione ed è in-
contestabile. Ed in questo errore cadeva pu-
rò lo Statuto imperiale brasiliano.

Prima di finire quest'elenco delle di-

Dispensa 104

(Diritto Costituzionale)

disposizioni del nostro Statuto, dobbiamo ancora ricordarci qualche lacuna.

Esso non parla della reggenza che può esser di minorità e di fisica impossibilità del re maggiore. Ciò significa, forse, che, negli altri casi, in cui la necessità della reggenza si manifesta non si deve provvedervi?

No, in verità. Lo Statuto dice soltanto: "In questo e in quel caso è reggente il tale"; ma non soggiunge: "Negli altri casi non si fa luogo a reggenza". Anzi parebbe che, avendo lo Statuto regolata la reggenza in quei casi determinati, per ogni altro caso lasci piena libertà di appurramento. Del resto, vorremmo un po' vedere come si potrebbe escludere la reggenza nei due casi di mancanza del re!

Il più contestabile può, a primo aspetto, sembrare il caso di incapacità morale, totalitivamente contemplato, se non erro, da

due sole costituzioni, quelle del Portogallo e del
Witttemberg. Infatti, specialmente in Germania,
gravi contestazioni si sono sollevate nella stes-
sa, a questo proposito. Esclusa l'obbiezione, che
abbiamo trovata in più scrittori italiani, che di
reggenza per incapacità morale non è lec-
ito parlare, lo statuto non accennandovi; ob-
biezione cui, in massima, abbiamo già rispo-
sto, e che la stessa pratica italiana della bu-
governa, di cui fra breve diremo, smentisce;
prescindendo, adunque, da questa obbiezione, si di-
ce che alla incapacità morale manca una com-
pleta manifestazione reale, e che, per ciò, si deve
ricorrere ad una decisione morale, difficile a
stabilirsi e contro la quale il re lotta, non vo-
lendo lasciarsi strappare il potere o persegui-
tando, all'occorrenza, e distruggendo i suoi
avversari.

Certo l'argomento è difficile e delicato.

« Però, diremo col Bluntschli, se non vi è un mo-
do legittimo per considerare i casi d'incapaci-
tà »

La morale e porvi riparo, allora lo stato versa nel più grand periglio di una soluzione rivoluzionaria della questione. Ad ogni modo, se è vero che, in simili circostanze, si può deponere un re, o maggior ragione si potrà semplicemente privarlo delle sue funzioni, anzi questa sarà la soluzione più favorevole a lui.

Questo ^{ai} singoli casi d'incapacità morale, è difficile stabilirli con certezza, più ancora che per quelli d'incapacità fisica. Si può dire, in generale, che la incapacità morale si verifica nei casi di violazione dei doveri di riguardo e di indegnità morale, che giustifica la pubblica istruzione. Se, per esempio, il re, di suo capriccio, offende un ambasciatore, esponendo lo stato ad una guerra non voluta; o commette azioni sconvenienti ed umilianti, pur non essendo pazzo, il caso di reggenza per incapacità morale sarebbe indiscon-

tibile. Quanto alle norme da applicarsi, abbiamo detto che non parlando lo Statuto, si aveva libertà di apprezzamento. Ciò non esclude però la opportunità di applicare, per analogia, le disposizioni statutarie. Per il caso di semplice concepimento dell'erede, l'analogia si riscontra colle disposizioni relative alla minorità del re; per quello di incapacità morale colle disposizioni relative alla impossibilità fisica del re maggiore; per quello infine di vacanza del trono, colle disposizioni relative alla reggenza elettiva.

Un'altra lacuna, etc, nello Statuto, si riscontra, riguarda l'interim della reggenza.

Per quanto fossero perfette le norme relative alla reggenza, non sarebbe possibile evitare, in ogni caso, una interruzione nell'esercizio dell'autorità regia fra il momento in cui la ragione non

Dispensa 105.

(Diritto Costituz.)

della reggenza si manifesta, e quello in cui il reggente assume le sue funzioni. Anche nel caso che il fatto che rende necessaria la reggenza sia manifesto e legalmente indiscusso ed indiscutibile, come avviene se il re è minore; anche nel caso che il reggente sia, come generalmente avviene, costituzionalmente designato, la interruzione può verificarsi per assenza o per qualunque altro impedimento del reggente stesso, ma soprattutto si verifica inevitabilmente per le formalità necessarie alla prestazione del giuramento, senza del quale, come sappiamo, il reggente non può assumere le sue funzioni.

Di qua la necessità di provvedere, in qualche modo ad un governo interinale, sia pure per il semplice di

Spiega degli affari correnti ed urgenti. Or bene, come si provvederà, lo statuto nulla dicendo sull'argomento?

Quelle le moderne costituzioni, che contengono questo caso, affidano l'interim della reggenza al consiglio de' ministri. Nessuna l'affida ad altro personale o ad altri corpi. Ed è naturale che sia così. Qualunque volta la necessità dell'interimato si manifesta, la natura delle cose esige l'azione, per quanto limitata, del consiglio dei ministri. Abbiamo detto precedentemente le ragioni, per cui a quel consiglio spetta l'iniziativa dei provvedimenti per la reggenza. Le stesse ragioni suffragano la nostra opinione, che ad esso spetti la reggenza interinale. Anzi si può anche affermare che l'art. 15 dello statuto, attribuendo ai ministri l'incarico di convocare le camere, nel termine di dieci giorni, per la nomina del reggente, in caso di mancanza di reggente costituzionalmente designato, ammette implicitamente anche la loro reggenza interinale in quel caso. E quindi per analogia la norma stessa si può ritenere applicabile anche ad ogni altro caso.

Lezione 2^a.
La reggenza
(continua:)

Lo statuto non parla, neppure, come sappiamo, dei provvedimenti necessari allora, quando il re capisce via temporaneamente impedito.

Gli impedimenti possono essere di varie specie: assenza, daveri militari, malattia e simili. Se la malattia è leggera, se l'assenza è breve, se la guerra è di poco importanza, può anche non occorrere alcun provvedimento. Se invece il re cade malato gravemente, se si allontana per lungo tempo dal regno, ed anche se si reca in parti remote dello stato e senza di convenienti mezzi di comunicazione, o se le necessità della guerra non gli consentono di occuparsi del governo, allora il provvedimento è necessario.

Or bene, a chi s'ipotterà provvedere?
 Il re essendo capace e conservando la sua piena
 libertà d'apprezzamento, non è più il
 caso di quelle forme di reggenza, che abbia-
 mo paragonate alla tutela. È il re stesso
 che, quando crede di non poter adempiere
 il suo ufficio, dev'essere giudice della oppor-
 tunità del provvedimento.

Può avvenire, è vero, che il re, anche
 allora che l'impedimento risulta necessa-
 rio ed egli provveda, sulla faccia; ma
 è evidente che, ciò avvenendo, non d'impe-
 dimento, ma d'incapacità si dovrà par-
 lare. Difatti, se il re non può provvedere,
 si rientra nel caso della incapacità fisica;
 se invece non vuole provvedere, malgra-
 do la necessità assoluta di farlo, si rientra nel
 caso della incapacità morale, che il re
 mancherebbe in quel modo, ad uno dei
 più elementari doveri.

In conseguenza, la reggenza in caso

d'impedimento assolve, come abbiamo già detto, una funzione vera giuridica speciale. essa è un mandato di diritto pubblico.

Questa forma di reggenza fu attribuita, per ciò, come sappiamo, un nome speciale, quello di luogotenenza, il quale, contrapposto a quello di reggenza, in senso stretto, ci pare veramente appropriato al concetto di mandato, che in essa è implicito.

La luogotenenza è un istituto conosciuto in tutti gli stati monarchici, malgrado che una sola costituzione, salvo errore, ne parli, cioè quella sarda. Ed anche fra noi fu, senza contestazione, ammesso.

Già nel 1848, Carlo Alberto, partendo per la guerra, delegò come luogotenente, per gli affari di carattere civile della corona, il principe Eugenio di Carignano. Nel 1849, Vittorio Emanuele, grave

mente annullato, delegò il Duca di Genova.
Nel 1859 e nel 1866, lo stesso Vittorio Emanuele,
partendo per la guerra, nominò luogotenente
il principe Eugenio di Carignano.
Infatti la luogotenenza fu istituita o per
lontananza del re, in periodo di guerra,
o per malattia.

Tuttavia, nei vari casi, in cui il
re si allontanò dallo stato, per viaggi
all'estero, come quelli di Vittorio Emanuele
a Parigi e a Londra e poi a Vienna ed
a Berlino e quelli di Umberto in queste
due ultime capitali, non si ritenne
necessaria la delegazione di un luogotenente.
La breve durata dell'assenza dal
Regno e la facilità odierna delle comunica-
zioni giustificano la deliberazione presa,
in questi casi, di non istituire la luogotenenza.
Nessun danno allo stato poteva derivare,
se gli atti di minore importanza,
venivano per alcuni giorni sospesi, quanto

quanto a quei più gravi ed urgenti, il re poteva firmarli, eziandio, trovandosi all'estero.

Del resto, anche in Inghilterra, durante le non brevi assenze della regina Vittoria, non si nominarono mai luogotenenti, o, come vi si chiamano, custodi del Regno. Gli atti, che esige deve firmare, vengono portati nel luogo ove si trova.

Fu detto che, la luogotenenza esprime un mandato, la volontà del re è la sola regola che si consulta. Questo concetto va però inteso nel senso che, trattandosi non di una volontà del re, come persona, ma di una volontà come istituzione, di una volontà manifestata ed di lui mezzo dello stato, il re agisce col consiglio e colla responsabilità dei ministri. Così appunto fu mai la nomina dei luogotenenti venne sempre fatta con decreto reale, comunicato col tramite del gabinetto, alle camere.

È s'intende che se, per la scelta del luogotenente, nulla dicendo lo statuto, è lasciata libertà d'apprezzamento alla corona, tuttavia le norme statutarie relative alla reggenza per incapacità fisica devono essere per analogia, applicate, in quanto la possibilità lo consenta. E così dovrà essere (e fu sempre fra noi) designata a luogotenente quel principe, che, non essendo incapace o impedito, sia più vicino al re nell'ordine della successione al trono.

Vero è che, nel 1859, nel 1860 e nel 1870, furono nominati a luogotenenti, nelle varie regioni aggregate al Regno, anche dei cittadini insigni, non appartenenti alla famiglia reale. Orta ciò nulla prova; giacchè quelle luogotenenze, malgrado il nome comune colte luogotenenze, di cui ci occupiamo, non sono da comprendersi con queste. Basta

dice che queste sono reggenze generali e quelle sono reggenze particolari. Il vero è che i luogotenenti particolari, istituiti per special regioni, allo scopo di prendere possesso e di reggerle provvisoriamente, mentre il re conserva e adempie le sue funzioni nello stato originario, non sono reggenti dello stato, ma governatori di provincie, in condizioni speciali.

Nulla dice lo statuto nemmeno delle attribuzioni dei reggenti. Ma è evidente che il silenzio di questo significa che il reggente è investito di tutte le prerogative e di tutti gli uffici regii. Sarebbe assurdo voler interrompere, in caso di reggenza, la vita dello stato. Il re non è investito dei suoi uffici per suo personale vantaggio, ma nell'interesse pubblico. « In questa condizione di cose, dice giustamente il Casanova, la prerogativa reale non potrebbe, senza gravissimo ed evidente danno, essere diminuita nelle mani

del reggente. Se il re, per ragione di età o per altre circostanze, non è al caso di esercitare i diritti della corona, non altro deve subentrare, in suo luogo; ma questi diritti rimangono sempre gli stessi, ma l'esercizio non interrotto dei medesimi, senza eccezione, e nella loro pienezza, è necessario pel reggimento dello stato. Il reggente rappresenta il re pel vantaggio della nazione, e perciò conviene che lo rappresenti in tutta l'integrità dei suoi diritti costituzionali.»

Solo sarà costituzionalmente concesso che, durante una reggenza, non si possano valere gli ordini dello stato, menomando gli affari e le prerogative della corona.

Queste norme non valgono per la legazione, le cui attribuzioni, fissate di volta in volta, nell'atto della nomina, si restringono nei limiti e nei poteri, secondo le circostanze.

Né valgono le stesse norme, nel

caso d'interinato nella reggenza. Il governo costituzionale vive della irresponsabilità del capo dello stato e della responsabilità dei ministri. Durante l'interinato avremo una esistenza del governo costituzionale: i ministri, per ciò, dovranno provvedere, solo in un caso di urgenza e per i soli atti di forza amministrativa.

Un argomento connesso con quello della reggenza, quantunque da esso distinto, è quello di cui tratta l'art. 17 dello statuto: « La regina madre è tutrice del re, finché egli abbia compiuta l'età di sette anni; da questo punto la tutela passa al reggente. »

Nessuna discrasia si fece mai intorno a questo articolo; quando però esso si esaminò con più attentamente, non poche e non facili questioni ne nascerono.

Per l'applicazione dell'articolo stesso
carriven ricorrendo, è evidente, al codice
civile. Or bene, l'art. 220 del codice vigen-
te, assoggetta il figlio alla potestà del padre,
e, quando questo non possa esercitarla,
o sia morto, a quella della madre. Infatti,
non il semplice diritto di tutela, ma quello
di patria potestà, è attribuito alla madre.

Teniamo, quando lo statuto fu
promulgato, vigeva altro codice, cioè quello
sardo del 1837. Per esso la patria potestà era
attribuita al padre od all'avo paterno
(art. 211), non mai alla madre. A questa
era attribuita soltanto, e nel solo caso
di mancanza di un tutore designato da
quelli, la tutela (art. 247).

Lo statuto, adunque, mentre, contro
dici alle norme di diritto civile oggi
vigenti, era in contrarietà con quelle
esistenti all'epoca della sua promulga-
zione. Tuttavia anche allora non pote

Dullierze poteano sorgere. Tiventi ancora
il padre o l'avo paterno, avevano essi la
patria potestà, o quanto meno la tutela,
con esclusione della tutela della madre?
Già non si dee dimenticare, come
pare sia avvenuto agli autori dello statuto,
la possibilità che il padre o l'avo del re,
abdicatori o rinuncianti ^(eredità della) alla corona, vi-
vano ancora. Ad es., quando Carlo Alberto
abdicò, se la di lui moglie fosse vivente e
Vittorio Emanuele non avesse compiuto
i sette anni, dovevasi far luogo alla
tutela della regina a preferenza della patria
potestà di Carlo Alberto? Oppure era
il caso di semplice tutela del padre stesso?
È d'obbligo avvertire le diverse consequen-
ze derivanti, e riguardo alla persona e al
patrimonio del minore, dai due isti-
tuti della patria potestà e della tutela.

Certo e, ad ogni modo, che, inque-
do il padre e l'avo, la tutela fino ai sette

anni spettava alla regina madre, non essendo in tal caso applicabile in tal caso il disposto dell'art. 247 del codice sardo, che autorizzava la nomina di un tutore per parte di quelli, a preferenza della madre.

L'art. 14 dello statuto è, a questo proposito, tassativo: « La regina madre è..... ». Ma le disposizioni seguenti del codice sardo, come ad es. quella riguardante il diritto della madre, investita della tutela, di designare per caso della propria morte, un tutore, erano applicabili?

Più gravi e complesse sono le questioni, in relazione al nuovo codice civile. Il padre vivente dev'essere preferito alla madre? E, in tal caso, è egli investito di patria potestà o di semplice tutela? E la madre cui il codice stesso non attribuisce più la tutela, ma la patria potestà, avrà questa, invece di quella? Mantata infatti la

legislazione civile, dovesi intendere mutata la disposizione statutaria ad essa relativo? E il genitore superstiti avrà diritto ^{di} nominare il tutore del re (cod. civ. art. 244) fino ai sette anni, s'intende? E mancando tale designazione, spetterà la tutela all'avo paterno o materno (art. 244), o questi mancando, il diritto di nomina spetterà al consiglio di famiglia (art. 245)? E si dovrà costituire questo consiglio? E in tal caso, saranno da applicarsi le norme del codice civile, o piuttosto quelle della legge 2 luglio 1890 n. 5917, sullo stato delle persone della famiglia reale, quantunque questa legge non contempli il re ma solo i principi della famiglia stessa? Un'altra osservazione ancora. L'art. 17 parla di regina madre. La madre non regina non ha quindi diritto di tutela? Dobbiamo poi ~~contemplare~~ ^{contemplare} il caso lacuna nell'articolo stesso. Esso contempla il caso di un re minore, non quello di un re impare. Sono il caso sarebbero applicabili, e come, le disposizioni del codice civile relative alla interdizione ed alla incapacitazione? Tutti questi quesiti, noi crediamo, si risolvano con una sola risposta. Nel medio evo, quando prevaleva il rapporto patrimoniale fra il re e lo stato, la reggenza a questo concetto era pure ispirata; anzi, trattandosi

di un re minore o incapace, veniva confusa colla tutela.
Non allo stato ed alle sue necessità si aveva riguardo,
ma alla persona del re e ai suoi diritti. Il reggente aveva
beni l'obbligo di bene amministrare lo stato, ma insieme
le perenni dovere di ogni tutore è quello di conservare il
patrimonio del suo pupillo. L'epoca moderna ha
reciprocamente distinta la reggenza, creata pel bene
dello stato, dalla tutela, formandone un istituto
autonomo di diritto pubblico. Ozi la cura stessa
dell'indirizzo e del patrimonio non può più essere
regolata colle pure norme del diritto privato, giacché
essa, per la posizione giuridica del re, ha un'importan-
za non soltanto familiare, ma anche e sopra-
tutti politica. In conseguenza, l'art. 17 dello statuto
deve essere interpretato restrittivamente. In nessun
caso il re è sottoposto alla patria potestà. Il
padre o, questi, ^{La regina madre e mancando} anche questo, l'avo
paterno, ha la tutela del re fino ai sette anni.
La madre non regina è esclusa tassativamente,
ed escluso si pare deve essere l'avopaterno,
per la qualità sua, quasi sempre di principe
straniero. A maggior ragione, non è ammissi-
bile, in almeno degli investiti del diritto di tutela

la facoltà di designare, pel caso di loro mancanza, altro tutore. Essi mancando, è tutore di diritto il re, anche prima dei sette anni, come lo è, sempre con esclusione di chiunque, nel caso di incapacità del re maggiore. Le norme, ^{invece} ~~che~~ contenute nella legge sullo stato delle persone della famiglia reale, relative alla costituzione del consiglio di famiglia sono, per analogia, applicabili anche al re, ciò è tutto, secondo l'art. 63 del cod. civ. il figlio che non ha compiuto gli anni venticinque non può contrarre matrimonio senza il consenso del padre o, questi mancando o essendo impossibilitato, senza quello della madre. E, per l'art. 64, qualora mancino o sieno impossibilitati ambedue i genitori, occorre, per i minori degli anni ventuno, il consenso degli avi, o mancando essi o essendo impossibilitati, delle avole, il disporre fra le due linee equivalendo a consenso. Infine, per l'art. 65, mancanti o impossibilitati, anche avole, i minori degli anni ventuno non possono contrarre matrimonio senza il consenso del consiglio di famiglia, se si avesse riguardo soltanto del codice civile, le predette norme

Dovrebbero applicarsi anche al re, l'art. 69
dicendo non applicabili a lui le disposizio-
ni di altri articoli, non quelle. Anzi, poiché,
fra gli articoli non applicabili al re è compre-
so anche il 67, che accorda al figlio maggio-
re, contro gli ascendenti o contro il consiglio
di famiglia, il diritto d'appello, il re si tro-
verebbe in una condizione peggiore degli
altri cittadini, la facoltà di appellarsi
a lui non essendo concessa. Ma se è vero come
fermamente crediamo, che il diritto dei geni-
tori e degli avi, di rifiutare il consenso al
matrimonio, nei casi ora contemplati, sia
un prolungamento ed un ampliamento della
patria potestà o, per lo meno, una derivazione
di questa, chiaro è che il consenso al matrimonio
non può essere ristretto al padre, alla madre
o agli avi del re, egli non essendo mai sottoposto
a patria potestà. Del resto, la inapplicabilità al re
di quegli articoli del codice civile risulta evidente anche
da un punto di vista strettamente costituzionale, in quanto egli,
da un lato, contravviene, in modo assoluto, al principio della
inviolabilità regia e, dall'altro, nuocere eventualmente un interesse

di stato, qual è il matrimonio del re, in balia di printipi stranieri
o di straniere influenze

Lezione 25^a.

Inviolabilità regia e responsabilità ministeriale

La parola prerogativa, di origine romana, indica ogni
prominenza o distinzione ammessa a certe cariche,
la quale si esercita a vantaggio comune, a differenzia
del privilegio, che si esercita invece a vantag-
gio particolare.

In conseguenza, la somma dei diritti
speciali, attribuiti alla istituzione regia,
chiamasi regia prerogativa, senonchè la
regia prerogativa comprende due specie di
diritti: quelli relativi alla dignità, al carat-
tere pubblico del re, i quali il Bluntschli
chiama *macrotatici*, e che intendono a met-
tere il re stesso in condizione da adempire
con libertà ed efficacia il fine per cui è
istituito, e quelli relativi all'autorità, al
potere del re, e che gli sono attribuiti perchè
abbanda direttamente al fine stesso.

Il motto prerogativa, in Inghilterra e, per imitazione, talora, sul continente, designa, nell'uso, i diritti della seconda specie. Pare a noi però che, più propriamente, in senso stretto, deva dare il nome di prerogativa ai diritti mai stativi, come a quelli che caratterizzano la regalità e le danno una preminenza e distinzione costante sui cittadini; mentre gli altri diritti, variabili sempre, secondo le diverse costituzioni, con più preciso linguaggio danno dirsi attribuzioni o meglio ancora officii.

Due prerogative sono incluse nella formula dell'art. 4 dello statuto. «La persona ^{comune} del re è sacra ed inviolabile», formula alle costituzioni monarchiche, taluna delle quali però aggiunge alla inviolabilità la irresponsabilità.

Annunciando dal carattere sacro ne diremo brevemente, non trattandosi di una vera prerogativa giuridica, una persona, o una cosa è o può essere sacra, non perché le

Dispensa 110. (Diritto Costituz.)

leggi lo impronouano, ma perchi l'animo nostro
come tale la rispetta e la venera. E perchi
le sanzioni di quella prerogativa erano reli-
giose, non umane. Era un peccato non
reputare sacro il re, non un delitto, delitto
non patendo essere mai il sentimento, il
pensiero, fino anche esteriormente non si es-
pliciti.

Tuttavia sarebbe un errore il credere
che, col carattere tutto terreno delle istituzioni
politiche, a' tempi nostri l'attributo di
sacro, di cui il re è investito, non abbia
più nè ragione nè senso.

Il capo dello stato, ereditario o elettivo
che sia, è la più solenne esteriorizzazione,
e la personificazione della maestà della patria;
la patria è sacra, e sacra, perchi è la persona
di lui. Il rispetto, la devozione, la venerazio-
ne del popolo per la patria si riversano
sopra di lui e ne investono la persona
così noi regni come nelle repubbliche: così

a Roma, così a Venezia, così nelle antiche democrazie della Svizzera, dove si mantengono ancora rigorosamente tutte quelle solennità, quelle forme, quelle cerimonie, di cui da secoli, il capo dello stato è santornato.

L'uomo, perchi' s'ioo o malinconico, potrà essere spregevole ed odiato; ma il carattere pubblico di cui è rivestito; l'ufficio che gli rappresenta, ispireranno sempre elevati sentimenti agli animi nobili. Se un padre è spregevole, non lo è come padre, ma come uomo. La paternità, per quanto indegnamente rappresentata, è sempre degna di essere, per parte dei figli.

È no perchi', a nostro avviso, la qualifica di sacro, che al re è attribuita, anche se spogliata d'ogni carattere religioso, non è un semplice errore popolare; essa ha ancora un valore morale altissimo, che sarebbe assurdo e pericoloso disconoscere.

La seconda prerogativa contemplata

dall'art. 4 (e questa veramente giuridica) è la inviolabilità.

Inviolabile, si sa, è ogni cittadino, nel suo onore, nella sua libertà, nei suoi averi, nella sua vita. Anzi i codici penali sono fatti apposta per ottenere il rispetto di questi beni. Inviolabili in questo senso sono quindi, indipendentemente da ogni disciplina statutaria, anche tutti i capi degli Stati; anzi il rispetto della loro integrità fisica e della loro personalità morale è più efficacemente garantito, che per gli altri cittadini.

La inviolabilità dei re, di cui parlano gli statuti, pure includendo questa inviolabilità di diritto comune, comprende maggior copia di diritti, ed assume una particolare fisionomia, in conseguenza della irresponsabilità dei re stessi, scritta, come dicemmo, in alcuni statuti moderni ed implicita negli altri. Irresponsabile è chi

non deve rispondere, chi non deve render conto altrui dei proprii atti. Quindi la inviolabilità del re comprende il diritto di non esser accusato, molestato o punito per gli atti stessi.

Il re, come tale, è una istituzione e non una persona. In conseguenza, come dicono i legisti inglesi, la persona pubblica annienta la persona privata ed eleva l'uomo dalla condizione umana, onde fu detto perfino ch'egli non ha anima. Il quale concetto esprimeva il Mirabeau, allora che nell'assemblea costituente, udendo un indirizzo al re, nel quale era detto: «L'assemblea posta ai piedi di V. M. ecc.», esclamava: «La maestà non ha piedi.» Il re infatti, è un'astrazione, un'idealità, e, come tale, è impensabile, infallibile, perfetto; d'onde la massima inglese: «Il re non può far male», massima che il Blackstone esagera, dicendo che «il re non

è soltanto incapace di fare il male, ma è anche incapace di volere il male.» Come Livurgo non sopprimeva il parricidio, così la legge non sopprime il caso di delitti commessi dal re. Se le misure adottate sotto il suo regno sono arbitrarie o tiranniche, la colpa non è sua, giacché egli non può sbagliare: gli arbitrii, gli atti tirannici non sono, non possono essere arbitrii o colpe del re.

Da questi comotti, da vari altri popoli trassero il consolidamento dell'assolutismo, gli inglesi trassero invece quarant'anni di libertà.

Posto come principio, la infallibilità del re; posto che, se un fatto, che egli ha commesso, lede l'interesse pubblico o privato, la colpa non se ne deve attribuire a lui, ciò che significa? Che se egli fa una cosa ingiusta, fu ingannato o male informato o consigliato. Di questo

inganno, di questo cattivo consiglio, di questa frode commessa verso la corona, saranno per noi responsabili i consiglieri, che avranno indotto o aiutato il re nell'errore.

È lo stesso ragionamento che facevano gli antichisti egiziani, quando, negli annui discorsi dei loro preti, attribuivano tutto il bene che era stato fatto al re e tutto il male ai suoi consiglieri.

In conseguenza, la legge, riguardo ai consiglieri o collaboratori del re, non ha falsi rispetti o esagerati scrupoli; che anzi pertinacemente intende a reprimere ~~ed~~ e ripararne gli abusi e le colpe.

Questo principio, che i consiglieri ed agenti del re sono responsabili di ciò che egli fa contro la legge, fu certamente stabilito nei primi tempi della costituzione inglese, come lo dimostrano i giudizi contro parecchi favoriti; ma molto tempo trascorse prima che fosse assolutamente stabilito.

La responsabilità dei ministri, che le nostre costituzioni si sono appropriate e che è scritta nell'art. 67 dello statuto nostro, è nata così:

Coll'andare del tempo, man mano si sviluppò il governo parlamentare, quasi due istituti della inviolabilità del re e della responsabilità dei ministri divennero esigenze allo sviluppo ed al mantenimento del governo parlamentare. Orzi, mentre la responsabilità dei ministri era originariamente il necessario correttivo della inviolabilità regia, invece questa, a sua volta, diventò il complemento e la condizione necessaria di quella.

La esistenza dei governi parlamentari dipendendo dalla armonia intima, dall'accordo pieno e continuo fra il capo dello Stato e il parlamento, è necessario che il gabinetto, il quale è l'organo, meriti del quale questo accordo si ottiene, sia indipendente nella sua azione.

Se il capo dello stato è responsabile, egli

non può essere tenuto a require i consigli di
alcuno; egli, forte della sua responsabilità, si
sente libero e va diritto per la sua via, seguen-
do le sue vedute personali ed ordinando ai suoi
agenti quel che devono fare. L'uno pure responsa-
bile anzi così, ma avverrà in pratica che
la responsabilità del capo li coprirà sempre.
Egli saranno infatti responsabili, quando segui-
ranno gli ordini suoi, mirabilmente versati di lui.

Luigi Napoleone, dopo aver detto, nella
sua proclamazione del 16 gennaio 1852: « L'invie-
re in testa di una carta che il capo dello stato è
irresponsabile, è mentire al sentimento pubblico,
è voler stabilire una funzione che è troppo
volte svanita al rumore delle rivoluzioni », e
aggiungeva: « Il capo del governo essendo
responsabile, bisogna che la sua azione
sia libera e senza ostacoli. »

Però egli, dichiarato appunto respon-
sabile dalla costituzione dinanzi al popolo,
mentre dei ministri era detto che dipendevano

da lui solo, osava tali cose, che, certo, un capo irresponsabile non avrebbe tampoco immaginate.

Per tal modo la inviolabilità del re, la quale aveva, in origine, malgrado tutto, un certo carattere di privilegio, diventò una vera prerogativa, una garanzia di libertà, un freno agli abusi ed alle prepotenze della regalità.

In vero è il pensiero della responsabilità dei ministri che trattiene il re, il quale nulla ha da temere per sé, da pretendere scuse verso il ministero.

« Io sono stato ministro, disse una volta il Re, ed ho avuto l'onore di parlare al re, ed ho avuto l'onore, sempre rispettandoli profondamente, di resistere ai loro ordini.

Ebbene, quello che mi ha reso forte rispetto ad essi è la responsabilità dei ministri. E' forse

quando si dice a un re: Sire, voi siete inviolabile; non è su di voi che gli atti cattivi ricadranno; è su di me, su di me ministro

giurco

che ~~giurco~~ la mia testa; io ho il diritto di avere
un'opinione e di resistervi.»

A una volta il Guizot scrisse che la
responsabilità dei ministri « è un asilo, nel
quale essi possono rifugiarsi, per combattere
delle volontà che loro sembrano funeste », quan-
tunque a vero dire, lo stesso Guizot abbia troppe
volte ceduto alla volontà di Luigi Filippo.

In questo senso è pienamente spiegabi-
le e ammettibile la frase: « Il re non può far
male »; che difficilmente egli può trovare
un ministro, il quale si assuma la responsa-
bilità di atti biasimevoli.

Se si dica che la responsabilità dei
ministri, collegata alla responsabilità del
re, sia cosa immorale, i ministri non
sono paradute, come fu detto; ma sono
responsabili della propria opera.

Il re non può compiere alcun atto
di governo, senza la loro cooperazione. Pur-
c'è atto vizio, avere adunque il consenso?

due volontà, quella del re e quella del ministro. L'atto per ciò è voluto dal ministro, e di ciò che si fa volontariamente, si dev'essere responsabile.

Implicitamente ciò è detto dal capoverso dell'art. 67. dello statuto: «Le leggi e gli atti del governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro.»

Vero è che il re nomina e revoca i suoi ministri; ma è pur vero che questi, come possono rifiutare la propria firma, possono anche rinunciare il mandato. Se essi sia pure malvolentieri, firmano un atto che ritengono inostituzionale, è giusto che ne rispondano, poichè nemmeno l'ordine del re, può obbligarli a fare ciò che o le leggi o la opportunità non sanzionano.

Lord Sanby, grande tesoriere di Carlo II d'Inghilterra, scriveva a Luigi XIV, per volontà del proprio re, una celebre lettera,

che costituiva un tradimento verso la patria.
Il re anzi vi aggiungeva di suo poche le
parole: « Questa lettera è scritta per mio
ordine. » Riportata la fatale lettera in
Inghilterra, la protezione e la preventiva grazia
del re non salvarono il ministro.

È nel processo contro i ministri di Lamoignon
e di Frainin, la corte dei pari dichiarò: « Se
la valentia personale del re Carlo X ha potuto
influire sulla determinazione degli accusati,
questa, in istanza non potrebbe liberarli
della responsabilità legale. » Lo stesso ministro
de Guéron Rouville, il quale aveva combattuto
tutti i provvedimenti, che contenevano il proce-
so, fino all'ultimo momento, e si era dovuto
a firmarli, unicamente per non affliggere
il re, fu egualmente condannato.

Quando, avendo la camera dei deputati
si respinto, in Piemonte, il trattato di pace
coll' Austria, il re la sciolse, egli indirizzò
alla nazione il celebre proclama di Stancovich.

Nel primo abbozzo del proclama vi erano, fra le altre, le seguenti parole: « Questa politica, che è la mia, è la sola ^{giornale} ». Per iniziativa degli uomini del ^{giornale} risarcimento, quelle parole furono soppresse; non però così in tempo che la notizia non si diffondesse e non giungesse, fra gli altri, all'orecchio del Lanza. Or bene, questi, incontrato col A. Castelli, gli disse: « Sunque lo statuto non vi è più; il re ha parlato, i ministri non sono più responsabili. »

Giovanni Lanza aveva torto. Non è questo il luogo per indagare se il re poteva o no dichiarare che la politica di Massimo d'Azeglio era anche la sua politica personale: certo la cosa era inopportuna. Comunque, egli è certo che il ministero, qualunque dichiarazione avesse fatto al re, era responsabile del proclama e quindi anche delle parole, con cui il re avesse espresso la sua personale opinione.

Non tutti però son d'accordo sulla
latitudine della responsabilità ministeriale.
E alcuni autori opinano che alcuni atti del
re siano personali e propriamente maes-
trati, cioè sottratti alla responsabilità dei
ministri, i quali, in conseguenza, colla loro
firma, non farebbero che autenticare o legiti-
mizzare la volontà reale. Questi atti, annun-
ziati in tutto o in parte dai predetti scrittori,
sarebbero la convocazione e la proroga
delle camere, lo scioglimento di quella
elettiva, il comando delle forze militari,
la nomina e revoca dei ministri, la scelta
dei senatori, l'esercizio del diritto di grazia
e perfino la sanzione delle leggi. Ma è
evidente che se questi atti fossero esclusi
dalla responsabilità ministeriale, man-
cherebbe per essi qualunq. quarentigia.
Non convocando a tempo debito le camere,
prorogandole continuamente, sciogliun-
dole senza ragione, si annullerebbe il gov.^{no}

rappresentativo. Peggio, il comando delle forze militari può essere mezzo di oppressione e di usurpazione. È possibile ammettere, in questi casi come negli altri casi, la contemporanea irresponsabilità del re e dei ministri?

Ma almeno, si dirà, la revoca e nomina dei ministri deve ritenersi affatto indipendente dalla responsabilità ministeriale. Chi sarebbe il responsabile? I ministri passati, no; i loro ~~successori~~ successori nemmeno, essendo la loro nomina successiva alla revoca dei ministri precedenti. Però, se ben si considera, si vede che di un atto personale essi sono direttamente responsabili, l'acettazione del portafoglio. Or bene, siccome il re non può stare senza ministri, la revoca non ha valore, se altri non accettano. In conseguenza, questa accettazione è un aiuto prestato alla volontà del re, è una complicità necessaria. E nessuno accettasse, il re, come il mare,

piatto. Ma - Macon intanto, sarebbe costretto a dimettersi o a sottostarsi, a chi mai i ministri voluti dal parlamento ad abdicare. I ministri quindi, chiamati a rispondere della revoca dei loro predecessori e della loro nomina, non rispondano del fatto del re, ma del fatto proprio. Questo principio è incontestato in Inghilterra.

Nei diritti che gli statuti, dichiarando la responsabilità ministeriale, alludono soltanto agli atti firmati dai ministri. Gli statuti adoperano una formula generica, senza limitazioni. Ad ogni modo lo sviluppo costituzionale moderno esclude simili restrizioni, le quali renderebbero improponibile la responsabilità collettiva, pure essenziale all'istituto.

Se il re, avesse promesso all'imperatore di Germania che il principe di Napoli avrebbe partecipato alle manovre in Alazia - Lorena, senza sanzionare i

ministri; se il re, ad Cagliari, avesse pronun-
ciate parole non concordate coi ministri
e da questi ritenute inopportune, il mini-
stro ~~interior~~ ne sarebbe responsabile, qualo-
ra restasse in seggio, come ne sarebbe respon-
sabile il ministero nuovo, che subisce o
consente le conseguenze dell'atto perso-
nale del re.

Tuttavia, perchè il re sia responsabile
di nulla, i ministri devono esprimerlo di tutto;
se la responsabilità loro non è completa,
non può essere completa nemmeno
l'inviolabilità del re. La responsabilità
dei ministri è un'armatura, secondo
un'immagine del Gladstone, che copre il
re. Se il re ne scaccia fuori la testa, resta
esposta agli ardori del sole.

Non anzi affermiamo che la respon-
sabilità dei ministri riguarda anche gli atti
privati del re, giacchè anche essi non hanno
mai vera importanza privata. Certamente

non si può dire che i ministri devano rispondere dei delitti, delle parzie, degli atti sconsueti o immorali del re, ma devano rispondere delle conseguenze, anche morali, degli atti stessi, di cui non si sieno preoccupati. Solo intesa così la responsabilità ministeriale, la regalità è compatibile colla civiltà moderna.

Della responsabilità dei ministri non potremo più parlare in quest'anno. Gioverà però ricordare, qui, che sotto questo nome si comprendono la responsabilità giuridica non solo, ma anche, nei governi parlamentari, la responsabilità politica.

Della prima esclusivamente, come sappiamo, parlano gli statuti, e ne parlano soltanto per determinare la competenza speciale della camera dei deputati per l'accusa e quella del senato per il giudizio: « La camera dei deputati, dice l'art. 47 dello statuto nostro, ha il diritto di accusare i ministri del re e di tradurli dinanzi all'altro

corte di giustizia. Il senato, aggiunge l'art. 36, è sostituito in alta corte di giustizia con decreto del re per giudicare ecc., e per giudicare i ministri, accusati dalla camera dei deputati.

La responsabilità politica si estingue ed invece nella pubblica discussione degli atti del governo, d'innanzi al parlamento, non soltanto per ciò che riguarda la legalità, ma anche per la opportunità degli atti stessi.

I ministri possono non incorrere alcun pericolo di accuse giudiziarie o di processi, per essere esposti di censure dalle camere. E tale censura, puramente politica, ed assai spesso indiretta, ha tanta e così pronta efficacia in Inghilterra e negli altri paesi a governo veramente parlamentare, quanta è impossibile operare da una formale accusazione giudiziaria.

Questa responsabilità politica è anzi ricercata a prevenire la necessità di giudizii d'innanzi all'alta corte di giustizia.

Lezione 26^a

Prima eresia dei ministri.

Certe teorici, piena la mente delle idee del

XVIII secolo, affermano che la maggiore garanzia della ottenuta libertà, consiste nel ridurre la regalità ad essere un frontispizio elegante, una dignitosa sovra autorità. Essa, come dicevo Pagekoff, non avrebbe che da esprimere delle opinioni, da dare degli incoraggiamenti, da impiegarli negli avvertimenti. Sul resto, dovrebbe stare a vedere ciò che gli altri fanno, indiscutibile e sfacciolata. La frase il re non può far male si dovrebbe intendere nel senso che egli non può far del male a nessuno; d'onde la massima del Thiers, che il re regna e non governa.

Stanno concepimento codesto! Bisognerebbe la utilità della dignità reale, elevarla, anzi all'ufficio di primo potere dello Stato, e poi non attribuirle né potenza, né forza, e un contentuto.

Nell'assolutismo, il re ottimo non può fare,
può fare il bene, cui anche, e il re perverso può esser un
flagello; nel governo parlamentare, invece, il re buono e in-
telligente può fare un gran bene, mentre il re stolto o
gioioso o svuoco non può nuocere che mediocrementemente allo
Stato. Non è già che il re non possa volere il male; ma
egli è impossibilitato a farlo, perché, ben che intenda, gli al-
tri organi sappiano e vogliono adempir l'ufficio loro: in un
paese politicamente educato, quel complesso d'istruzioni e
di garanzie, che caratterizza il reggimento parlamentare,
non consente che alcun organo, per quanto eminente, esca
dall'orbita assegnategli.

Ecco perché in regni parlamentari il bene della
patria è veramente inseparabile da quello del re: è insepa-
rabile perché il re intende, per ufficio suo, a far prevalere
la volontà della patria. Nelle altre forme invece si
potrà dire bensì, per cortigianeria, che questa stretta
connessione fra i due beni sussiste; ma quando
il re vuol far prevalere la volontà sua, in opposizione
a quella della patria, il bene di questa è, più o meno,
qualche cosa di diverso dal bene di quello.

Com'è alto e nobile il re ideale, concepito con
l'ufficio del re! Nonno non di partito egli non può essere.

tirti scosso dai rivolgimenti d'opinione; ma anzi deve indirizzarli e guidarli, per assicurando il trionfo, contro le passioni sovvertitrici e le opposte tendenze.

Questo ufficio del re si manifesta e si estingue ca soprattutto nella scelta dei ministri: " Il re, dice l'art. 65 dello statuto, nomina e revoca i suoi ministri."

Or bene, nel governo parlamentare, questo diritto del re è limitato dalla necessità che il gabinetto, in rapporto costante colle camere, non vi este una maggioranza che lo sostenga. Si può dire che in questa forma di governo il gabinetto è il necessario negotiorum gestor, non solo del re, ma anche delle camere.

Ma dal riconoscere ciò all'ammettere che il gabinetto, come da molti si vorrebbe, fosse ormai divenuto esclusivamente, il comitato d'centro della maggioranza parlamentare, anzi di una camera sola, onde il re altro non avrebbe da fare che prendersi, ad occhi chiusi, come ministri, gli uomini da quella maggioranza designati, senza ingerirsi nella scelta, ci corre e di molto.

Se ciò fosse vero, non sarebbe forse più semplice e corretto che la camera dei deputati, coi suoi

voti, designasse direttamente i ministri?

Certamente il gabinetto, per necessità di un
quale indirizzo in ogni ramo della pubblica cosa, de-
ve trarre origine e ispirazione da un partito, cioè da
un aggruppamento d'uomini, che propugnano conve-
nienti determinate idee. Questo è anzi lo scopo del
governo di gabinetto: che l'indirizzo della cosa pubblica
sia conforme al voto della maggioranza parlamenta-
re, questa supponendosi corrispondere alla mag-
gioranza del paese.

Ma, anzitutto, nei paesi acculturati e non
educati a libertà, non è sempre vero che la maggio-
ranza dei deputati rappresenti la maggioranza del
paese. In secondo luogo, dal principio che i più,
non i meno, devono governare, non ne risulta
tutto deva essere in balia di maggioranza improv-
visa. La legge, la giustizia, l'amministrazione sono su-
periori ai partiti. Vi hanno degli interessi, perma-
nenti, vi hanno i diritti delle minoranze, che de-
vono essere tutelati. Quale vantaggio si sarebbe con-
seguito se al governo personale del re, all'arbitrio
di un solo, si fosse sostituito il governo di una
maggioranza parlamentare, l'arbitrio dei molti?
Dispensa 116. (Diritto Costituz.)

Lo Stato è res publica, non patrimonio di alcuno, e il governo è istituito a vantaggio di tutti, per il bene generale; onde ad esso si richiede imparzialità, equità e, soprattutto, giustizia. Perciò il gabinetto, pur essendo scelto nel seno di un partito, dev'essere libero nell'esercizio dei suoi uffici, anche di fronte alla maggioranza.

È ciò solo si ottiene, quando l'esso deve rispondere delle sue azioni, non solo alle camere, ma anche al re. Questi precisi, questi contrappesi costituiscono l'essenza del governo parlamentare: se uno non funziona, o funziona male, il meccanismo si guasta.

Non è adunque soltanto la lettera degli Statuti, che attribuisce al re la nomina dei ministri. La consuetudine ha solo limitato il diritto del re. Ciò che resta eliminato è il capriccio, non il volere cosciente e ponderato di lui.

Certamente il re deve, nella scelta dei suoi ministri, avere riguardo alle condizioni parlamentari. Egli deve scegliere, non chi vuole, ma chi può, degli uomini, cioè, i quali, in quel determinato momento, rispondono al fine del governo.

parlamentare: l'accordo fra il re e le camere. Se
anche anche incostituzionale, la condotta del re, se
egli, valendosi del suo diritto statutario, scegliesse
i ministri, solo condizioni eccezionali, al-
l'infuori del parlamento, inquantochè, per tal ma-
do, renderebbe impossibile quell'accordo che del go-
verno parlamentare è la base, ed insieme uscirebbe,
nelle sue scelte, dalla cerchia di quelle persone che
gli sono designate dalla nazione e che si presume-
no perciò godere la confidenza. E se, per certi
ministeri tecnici, si è talora, sul continente, fatta
eccezione a questo principio, si può dire che la na-
zione stessa, quantunque non lo devole in mas-
sima, conferma la regola, in quanto si è sem-
pre sentita la necessità di elevare alla depu-
tazione, ne' primi collegi vacanti, que' ministri che
non appartenessero al parlamento.

Ne' qui finiscono i doveri del re verso le
camere, nella scelta dei ministri. Poichè la fiducia
delle camere dev'essere non soltanto morale, ma
anche politica, ne viene che allorchè, nelle ca-
mere stesse, si sono costituite una maggioranza

ed una minoranza, si vede, in massima, seg-
 gliare i ministri, non in questa ma in quella,
 la quale, appunto per la maggioranza, costituisce
 in certo qual modo, secondo la espressione del
 Chiers, "una lista di candidati" al ministero.

Ma ciò basta ancora; che i partiti, quan-
 do veramente sieno tali e non ne abbiano sol-
 tanto l'apparenza, sono organizzati e hanno un
 capo riconosciuto. In tal caso, il re incarica del-
 la formazione del ministero il nominato capo
 di questo il capo della maggioranza. S'intende
 che questo capo può sedere così nella prima co-
 ma nella seconda camera. Però sul contenen-
 te ave i partiti, piuttosto che veri partiti natio-
 nali, sono combinazioni artificiali della ca-
 mera popolare, i capi sedono generalmente
 in questa.

È però evidente che, in caso di conflitto fra
 le due camere, quella dei deputati deve avere la preva-
 lenza. Essa difatti è rappresentante diretta del popo-
 lo e risponde meglio dell'altra al concetto del governo
 parlamentare, nel quale i conflitti si dirimono con
 un appello al corpo elettorale.

Il giudizio politico sul ministero è attribuito quindi a questa sola camera. All'altro è lasciato unicamente il giudizio tecnico sulle singole leggi e sui singoli ministri; onde i suoi voti non influiscono sulla costituzione del gabinetto che parzialmente e possono determinare il cambiamento di qualche ministro, immutato restando, l'indirizzo generale del governo.

Purtavia la opposizione del senato può talora impedire o rendere difficile l'attuazione del programma ministeriale. In tal caso, la nomina di nuovi senatori serve a ristabilire lo equilibrio turbato, quantunque un ministero, il quale abbia al cuore gli interessi permanenti dello Stato e sappia che il rispetto agli organi tutti di questo è condizione di ordinata libertà, rifugga da ogni eccesso.

Il senato piemontese, nel dicembre 1852 e nel novembre 1853 respingeva due progetti presentati dal gabinetto Cavour; ma l'illustre uomo non restava violente. Egli, pur godendo la fiducia del re e della camera de' deputati, si sottometteva questa, e si appellava al Corpo elettorale.

Dispensa 117. (Diritto Costituzionale)

dicimandolo giudice del conflitto. Nella relazione dei ministri al re, che precede il decreto di scioglimento, sta scritto: "Trattandosi di un'assemblea sostanzialmente conservatrice e composta di uomini gravi, un tal fatto (i voti contrari alle proposte del governo) non potrebbe fondarsi, se non sulla opinione di molti per avventura concepita, che il ministero, sebbene appoggiato dalla grande maggioranza della camera eletta, in realtà più non goda la confidenza della maggioranza della nazione." Ad ogni modo per agevolare l'accordo fra le due camere, a rendere più difficili i conflitti, si ha cura che il gabinetto partecipi anche degli uomini politici appartenenti al senato. In Inghilterra, anzi, dove i ministri non possono assistere che alle sedute della camera di cui fanno parte, i lords entrano necessariamente in ogni conferenza ministeriale.

Per di più, il parlamento nel suo complesso, e le due camere, in particolare, non possono eleggere.

Se i partiti sono confusi, se non esiste una maggioranza omogenea o se questa ha troppi capi o nessun capo, o se la maggioranza è fessaglia e

momentanea, il libero apprezzamento della crisi.
Stare di fatto è l'unica guida per il rd.

Lo abbiamo già detto, l'autorità ideale costituzionale, dei due partiti in presenza non risponde più a realtà. Le questioni odierne son troppo complicate, perché una recisa demarcazione sia possibile. Ma ciò ch'è il peggio, non è lo smembramento della rappresentanza in più partiti; bensì il prevalere del criterio individuale variabile sul criterio collettivo permanente. In necessità, il maggioranza dei sì o dei no si formano per ogni questione; ma il numero dei sì e dei no modifica giorno per giorno e non risponde ad alcun criterio organico. Son due sommi, non due partiti, che quotidianamente si confrontano.

In simili condizioni di cose, la parte che spetta al rd è molto difficile. Egli deve ponderare tutte le circostanze, prima di scegliere il nuovo capo del gabinetto, né è vincolato alle designazioni improvvisate delle camere. Appunto perché è il più permanente dello Stato che tutto vede dall'alto, egli deve curare gli interessi permanenti, non i momentanei interessi dei gruppi e delle commissioni.

cole parlamentari. E se i prudenti e sagaci, e
glì colla sua libertà di apprezzamento e di scelta, po-
trà anche cooperare alla coordinazione degli spor-
ti elementi e fomentare quella lotta feconda d'idee,
senza di cui maggiorando minorando non si for-
mano o non si consolidano.

Ma anche indipendentemente dalle con-
dizioni presenti delle camere, il re ha una certa liber-
tà di apprezzamento. Le crisi non avvengono soltanto
in seguito a voti parlamentari. Eventi politici an-
che internazionali, guerra, morti di presidenti ec-
cessivo produsse. Se le crisi extra-parlamentari, cau-
sate da interessi di partito, come talora avvenne
in Italia, sono assolutamente da condannarsi, per-
ché dipendono, non da un conflitto d'idee, ma
da accordi segreti di combussione, e perché espon-
gono il re alla taccia d'essere fatto facile strumen-
to di partigiani convenienti; invece le crisi extra-
parlamentari prodotte da interessi generali, per libero
apprezzamento del re, sono non soltanto un diritto,
ma talora anche un dovere, per lui.

Vittorio Emanuele e gli uomini eminenti,
che lo consigliarono e lo coadiuvarono, seppero far

ma una tradizione italiana, che può starci a poco, malgrado la brevità del tempo trascorso, non solo con quella del Belgio, ma con quella stessa d'Inghilterra, tenuto conto delle condizioni diverse e, soprattutto, della eccezionalità ed momento storico. I periodi epici non sono che eccezioni nella vita dei popoli.

Ma se oggi le circostanze sono mutate; se la esplicazione dei principii che regolano la materia, non può sempre avvenire colle stesse forme e negli stessi modi, essendo affatto speciale la condizione di un re, riconosciuto non solo come il capo effettivo del suo stato, ma come il re ideale della nazione tutta, quantunque politicamente divisa; onde la libertà di movimento che a lui si conviene, non sarebbe concepibile in un re costituzionale, governante in condizioni normali; tuttavia i principii stessi, nella loro essenza, restano immutati, ad ammaestramento dei posteri.

Vittorio Emanuele, rappresentante degli interessi d'Italia, di fronte ai singolari partiti del parlamento, volle sempre formarsi, specialmente nelle crisi dello stato, un giudizio suo proprio, che non alle condizioni di quelli, ma al supremo bene.

Dispensa 118. (Diritto Costituzionale)

della grande patria egli s'impoveriva. Fu dal giorno in cui uscì sul trono, fece il debito suo. Convinto della necessità di una politica di raccoglimento, dopo la sconfitta di Novara, egli non chiamò al potere la maggioranza, ma sciolse la camera, ed anzi, poiché la camera nuova indugiava a votare il trattato di pace coll'Austria, scioglieva anche questa e dirigeva ad un tempo alla nazione il celebre proclama di Moncalieri, etc, in qualunque altra occasione e per qualunque non grave argomento, avrebbe costituito una gravissima colpa, ma che allora costituì un'opera patriottica ed è considerato dalla storia come un titolo di gloria per lui e per Massimo d'Azeglio.

La crisi del 1859, causata dai fatti di Villafranca, il richiamo di Cavour nel 1860, la scelta di Rattazzi nel 1862, il ministero Menabrea nel 1867, per citare qualche esempio, sono altrettanti riprovi del libero e, quasi sempre, illuminato giudizio del re.

Ma specialmente è memorabile la revocazione del ministero Minghetti, avvenuta nel 1864, in seguito ai sanguinosi fatti di Borzano, quantunque quel ministero godesse la fiducia delle camere:
« Sua Maestà », ha scritto nella Gazzetta Ufficiale del

24 settembre di quell'anno, avendo stimato conveniente che il ministero attuale desse le sue dimissioni; questo le ha rassegnate ieri nelle sue mani."

Come ben dice il De Laveleye, il re sarebbe infedele al suo spirito ed al regime costituzionale, se togliesse i portafogli ai ministri, che godono la fiducia del parlamento, unicamente per far prevalere la propria volontà; ma quando il suo scopo è quello di soddisfare i voti del paese, momentaneamente in disaccordo coi rappresentanti, ed anche quello di calmarne un'agitazione, che potrebbe compromettere la sicurezza delle istituzioni, egli non solo non contravviene allo spirito della costituzione, ma adempie l'ufficio suo.

Certo è questione di limiti; certo, se il re, per calmar l'agitazione promossa da una minoranza, impedisse l'attuazione del programma della maggioranza, interpreterebbe assai male il proprio dovere, poiché egli, non solo deve tutelare le minoranze, ma deve anzitutto rispettare le maggioranze. Il pericolo però è che egli concalchi queste, per giovare quelle, non è temibile, quando si pensi che i nuovi ministri sono sempre responsabili dell'accettazione del potere e che la maggioranza può rifiutare ad essi la pro-

più fiducia, se non è persuasa della opportunità del mutamento.

È, ripetiamolo, dalla coesistenza del diritto parallelo del re e della camera, che deriva al governo parlamentare scioltezza e rapidità di movimenti.

Può darsi che, nell'esercizio di questi diritti consegua un conflitto. Allora lo scioglimento della camera dei deputati, costituisce la valvola di sicurezza. Il corpo elettorale, chiamato a giudicare in ultima istanza, ristabilisce l'equilibrio turbato.

Verò è che il re può sciogliere anche una seconda volta la camera, come fece appunto Vittorio Emanuele, nel principio del suo regno; ma la prolungazione del conflitto non può essere giustificata che da un grande interesse di Stato. Il re, che si mette risolutamente di fronte al corpo elettorale, per una seconda volta, dev'essere ben sicuro di sé, dev'essere ben certo di fare il bene della patria.

Questi principi generali; questo è più cui si deve mirare. I mezzi son materia d'arte politica, non di scienza. Le circostanze di fatto possono variare all'infinito.

- Lezione 27^a -

Rapporti del re col gabinetto.

Non c'è la personale azione del re, come taluno crede, col cedere delle crisi di gabinetto, soltanto il modo della sua azione si modifica.

Quantunque, agli occhi del paese, il re ed i suoi ministri formino un'unità assoluta, il gabinetto è rispetto al re, un organo autonomo, che ha il suo capo speciale, il primo ministro. In Inghilterra, anzi, da Giorgio I in poi, il re non presiede mai il gabinetto. L'origine di tale consuetudine è un po' strana: quel re non conosceva l'inglese e, per intenderli col suo primo ministro, Walpole, doveva adoperare un interprete suo. Ne' consigli, non solo egli non avrebbe potuto parlare, ma non avrebbe nemmeno potuto capire quell'che si diceva. Comunque sia, la consuetudine s'è formata e non potrebbe, costituzionalmente, venir disconosciuta.

Così il Gladstone, prendendo in esame una proposizione del barone Stockmar, che il

Dispensa 119. (Diritto Costituz.)

re ha « il diritto di esser presidente permanente del suo consiglio dei ministri », la dice semplicemente assurdo. Se il re non dovesse seguir le deliberazioni del gabinetto, dovete regolare la sua vita, come quella de' ministri. Vi si dica che le riunioni del gabinetto potrebbero esser regolate in maniera tale, che il re, senza suo grande incomodo, potesse assistervi: sarebbe come voler essere beard l'ora del levar del sole. Eppoi, che farebbe il re nel gabinetto? È evidente che la presenza di lui implica o il governo personale se il suo voto è decisivo, o un abbassamento della dignità reale, se egli partecipa, come eguale, alle discussioni e ai voti.

D'altronde la massa degli affari, le particolarità, le difficoltà tecniche, sono tali, che sarebbe crudele di esiger del re una costante attività. Il re perciò dev'esser reso edotto dei risultati degli studi, delle deliberazioni definitive del gabinetto, non dei progetti a vista formati, non dei lavori preparatori. Impoendo al re, un lavoro intollerabile, non si rischirebbe che a diminuir la sua autorità e la sua dignità, o, se si

e l'atto, non unita: la partecipazione del mandante è implicita nell'idea di mandato.

Però, come il re è una unità di fronte al gabinetto, così il gabinetto è una unità di fronte al re. La partecipazione del re non può quindi riferirsi mai alla formazione delle deliberazioni nel gabinetto, ma alle deliberazioni già prese dal gabinetto, cui occorre appunto la sua adesione. Altrimenti, non il gabinetto, sarebbe mandatario, ma vi sarebbero, come nell'antica regina, ~~almeno~~ altrettanti mandatari quante sono i ministri.

Già officii della corona, che un tempo erano direttamente esercitati dal re, sono oggi esercitati, per esso dal gabinetto. Ma se il re non esercita più alcuna funzione in particolare, se il potere diretto e coercitivo di lui è scomparso, vi si è sostituita un'influenza morale, che non si impone alla volontà, ma s'indirizza alla ragione dei ministri.

Il re non ordina più, ma discute e consiglia, ed ha il diritto d'essere illuminato, prima di consentire agli atti che si fanno in di lui nome.

o cui deve apporre la propria firma. Ciò che la responsabilità dei ministri annulla è, giacchè ripeterlo, soltanto il capriccio, l'arbitrio del re.

La influenza di lui investì tutta la azione del gabinetto. Se la immensa mole degli affari, nell'epoca nostra e nei grandi Stati, non lo impedisse, il re avrebbe il diritto di vedere e conoscere anche i minuti particolari. Solo la necessità e l'ingenuità dei provvedimenti limita l'esercizio di questo diritto alle questioni d'un interesse superiore.

Guizot, nella prefazione ai *Mélanges politiques et historiques*, narra un fatto, che serve ad illustrare questo diritto del re. Sulla fine del 1831, Casimiro Périer, reggendo l'interior degli affari esteri, volle nominare ambasciatore in Spagna il conte di Rayneval. Steso il decreto relativo, lo mandò al re per la firma, a mezzo del suo capo di gabinetto. Il re, avvertendo che sull'argomento non era stato concordato fra lui ed il ministro, firmò il decreto, ma fece dire al Périer che non lo mandasse al Montecitorio, prima d'aver parlato con lui. Périer, informato di ciò, rispose: « Che il re mi lasci tranquillo, invierà l'ordinanza al Montecitorio ».

ma poi, riconoscendo il proprio torto, cedette.

Questo diritto di approvare le decisioni importanti dei suoi ministri, "sotto riserva di ciò che possono esiger gli affari urgenti, il tempo e i mezzi di esaminare realmente e non per la forma i progetti di dispacci", come dice il Gladstone, fu sempre riconosciuto ai re d'Inghilterra, e quando qualche ministro lo disconobbe, fu da essi energicamente rivendicato.

Lord Palmerston, nel 1850, essendo ministro degli affari esteri, voleva condurre i rapporti internazionali di propria testa, sfuggendo il più possibile al sindacato della regina. Il principe Alberto, in nome di questa, il 2 aprile, scrisse al primo ministro: "La sovrana ha il diritto di esiger da lord Palmerston: ch'egli la metta al corrente di tutti gli oggetti e delle tendenze della politica, alla quale essa deve dar il proprio consenso; che, quando essa ha dato questo consenso, la politica non sia arbitrariamente sviata dalla sua decisione originale; che gli atti importanti non le sieno punto celati; che non sia punto fatto uso del suo nome, senza la sua sanzione". Sotto tutti questi rapporti, lord Pal-

merston, ha mancato verso di essa, e ciò, non tanto per errore o negligenza, quanto per principio, e con una straordinaria ostinazione, malgrado gli sforzi della regina."

Ettant'ora lord Palmerston persistette nel suo sistema; onde la regina in persona credette necessario d'intervenire, scrivendo da Osborne, il 12 agosto 1850, al primo ministro, in questi termini: "La regina domanda: I che, nelle decisioni da prendersi, lord Palmerston le significò chiaramente ciò ^{che} si propone di fare, affinché si sappia con precisione a quale atto la corona sia invitata a dare la sua sanzione. - II che, quando la corona avrà accordata la sua approvazione ad un provvedimento, questo provvedimento non sia soggetto arbitrariamente a delle modificazioni o mutazioni, per parte del ministro, nell'esecuzione. Una simile condotta è considerata dalla regina come mancante di sincerità verso la corona, e giustificerebbe l'esercizio del diritto, che le appartiene, di destituire il ministro. - III La regina intende di esser tenuta al corrente di ciò che avviene tra il ministro e i rappresentanti delle

potenze straniere, prima che, in base a quelle comprese, sieno prese delle decisioni importanti. -

IV Essa intende di ricevere i dispacci stranieri in tempo utile, e che quelli, i quali dovranno esserli indirizzati all'estero, le sieno rimessi all'istante in tempo, perchè essa possa prenderne conoscenza, prima di darvi la sua approvazione. -

Anche questa volta lord Palmerston non si commosse, né protestò e rimise al suo posto. L'anno successivo, peraltro, avendo egli espresso all'ambasciatore francese Walewski la sua completa approvazione per il colpo di Stato, mentre il gabinetto aveva deciso che si dovesse conservar una stretta neutralità, la regina, d'accordo col primo ministro, richiese a lord Palmerston il suo portafoglio.

Anche nel 1858, avendo lord Ellenborough, con un suo dispaccio al governo delle Indie, biasimata una certa proclamazione, la regina espresse al primo ministro le proprie laguanze, perchè il dispaccio stesso non le era stato previamente sottoposto.

Il re, superiore ai partiti, rappresenta, di fronte ai ministri, uomini di partito, l'unità del pensiero nazionale. Questi, anche involontariamente, sono tratti a confondersi, subordinando le loro deliberazioni agli interessi, ai pregiudizii partigiani. Egli, colle sue dimende coi suoi consigli, colle sue preghiere, può impedire le precipitazioni, può attenuare le violenze. I ministri, attratti a rispettare la maestà, e certamente desiderosi di conservare o di meritarsi l'operta fiducia, ben facilmente si prestano a dargli tutti gli schiarimenti necessari, ad ascoltare con deferenza gli avvertimenti e i pareri, a consentire, quando i principii non sieno in gioco, dovendo le transazioni.

Anche se il gabinetto, spogliandosi per così dire, della sua veste partigiana, avesse cura di tutelare imparzialmente gli interessi di tutti e guardasse sempre alla patria e non al partito, anche allora la influenza del re sarebbe benefica. Per la sua continua partecipazione agli affari Per la sua posizione permanente, per la sua esperienza, per la perfetta cognizione dei fatti trascorsi, il re ha un grande vantaggio sui ministri, che mutano incessantemente,

Dispensa 121. (Ditt. Colituzi)

e non hanno, non solo la completa conoscenza dei precedenti, ma nemmeno, assai spesso, la pratica degli affari. Il re, supplendo, per tal modo, la deficienza dei ministri, può cooperare al mantenimento di quella continuità d'indirizzo, a quella solidità d'azione, che, specialmente in questioni di politica estera, è tanto vantaggiosa agli Stati, malgrado il necessario avvicinarsi delle parti politiche. Le stesse relazioni personali e familiari del re, colle altre famiglie regnanti, gli consentono, in circostanze delicate, di parlare più dolcemente e più efficacemente, che non si potrebbe fare colle note diplomatiche e coi rapporti ufficiali.

«I ministri mutano, diceva il principe Alberto, contorte della regina Vittoria, e, quando essi abbandonano il potere, perdono i migliori mezzi d'informazione che avevano a loro disposizione. Il sovrano resta e questi mezzi d'informazione gli sono sempre aperti. Il ministro, il migliore patriota, deve pentirsi al suo partito. Il suo giudizio è dunque sovente falsato in un modo insensibile da considerazioni di partito. Il sovrano costituzionale non è esposto a questa torbida influenza. Capo permanente della nazione, egli ha soltanto da considerare ciò che vale meglio per il suo benessere e per il suo onore;

le tue cognizioni accumulate, la tua esperienza, il tuo giudizio calmo ed esercitato, sono sempre vantaggiosi nel consiglio, per il ministro al potere, senza distinzione di partito.

Certamente, il re deve agire da gentiluomo, con convenienza, con prudenza, con tatto. Quando egli sia puro per semplice designazione della camera dei deputati, affida il ministero a certi uomini, deve ad essi la più leale e franca confidenza. Non si adopera al trionfo della politica d'un gabinetto se questa politica non gli piace, ma non dovrà subdolamente ostacolarla. Se la crede esiziale al paese, e se spera che di ciò si persuada la camera, o si persuadano gli elettori, non ha che una via aperta dinanzi a se: il mutamento dei ministri e l'appello al parlamento e poi al paese.

La influenza del monarca varia, a seconda del carattere, della capacità, dell'esperienza, del tatto, della costante applicazione, dell'assidua presenza di lui alla sede del governo. Ben disse l'Eschilo, che la influenza d'un uomo sopra un altro uomo non è di quelle cose che si misurano; essa sfugge ad ogni disciplina umana. Così è della

influenza del re sui ministri. Quanto è maggiore l'autorità di quello, tanto più la di lui opinione prevale; come prevale quella del primo ministro, se questo ha maggior valore personale. Ma in ciò v'ha differenza fra l'una e l'altra forma di governo; non è raro, anche nei governi non parlamentari, che i grandi ministri sopprescano la Germania fu fatta da Bismarck e non da Guglielmo I; questo non fu che un collaboratore necessario.

Ma è a crederci che la influenza del re sul gabinetto possa riescir mai ad annullare la influenza parlamentare. Certo, essa rende più forte il gabinetto, sopprescendolo e sopprescendolo, nella resistenza alle ingiustificate pressioni; ma con ciò non l'annulla, bensì si restringe nei limiti consueti dell'azione parlamentare. La influenza del re si esercita lontano dagli occhi indiscreti e non può degenerare in affettazione parlamentare, se i partiti hanno consistenza, se le opinioni sono radicate nel paese, se i ministri sono disposti ad abbandonare il portafoglio, piuttosto che perdere la pubblica stima. Il re

per quanto fortemente voglia, nulla può, se i ministri non si assumano la responsabilità degli atti della corona.

Un re, che intervenisse, con atti o discorsi personali, dinanzi al parlamento o dinanzi al paese, mancherebbe al debito suo; come sarebbe in costituzionale l'azione dei partiti, che si facessero forti della opinione personale di lui; Il re, essendo inviolabile, non ha diritto, mai, di esporre in pubblico questa opinione, che, in tal caso, scenderebbe dalla sua posizione elevata e dovrebbe esser discusso, come qualunque altro. Né sarebbe conveniente il suo contiguo, se egli, sospeso in vulnerabile, scendesse apertamente in terra, contro chi è vulnerabile. E quando un ministro, dinanzi al parlamento, per propugnare una qualsiasi riforma o per compiere qualsiasi atto, dichiara di esprimere la opinione o di eseguire la volontà del re, manca al dover suo, che non il re deve coprire il gabinetto, ma il gabinetto deve coprire il re. Il proclama di Moncalieri se non vi fossero state sopresse le parole: « Questa politica, che è la mia », sarebbe stato un atto asso-

Dispensa 122.

(Diritto Costituz.)

lutamente incostituzionale; imperocchè avrebbe significato che il re aveva una politica personale, la quale se allora coincideva con quella dei ministri, avrebbe anche potuto, in altro momento, esser da questo discordare. Invece, nel governo, non può esservi che una politica sola: quella che il re ha concordata coi ministri. Anzi, in questo senso, la politica del governo è sempre la politica del re.

Nel 1855, quando, per la presentazione, fatto al Senato, del recesso Calabiana, dei patti di conciliazione fra il governo piemontese ed il Vaticano, nella questione dei beni ecclesiastici e delle congregazioni religiose, il grande ministro offerì le sue dimissioni, il re le accettò invitando peraltro il ministro a restare al suo posto, fino alla proclamazione del ministero nuovo.

Durante le trattative con Giacomo Durando, il re credeva necessario che il popolo debbesse conoscere le sue intenzioni, e insisteva perchè si facesse un proclama, un programma o qualunque altro atto, il quale chiarisse i suoi intendimenti. Durando, d'accordo col Mattarè, pe-

ce un progetto di programma e lo portò al rd. Fin
tardi, lo stesso Rathazzi avendo narrata la cosa al
Caron, questi, balzando dal seggiolone, disse, con
voce tonante: " Finché sarò io presidente del consiglio,
nessuno farà proclami; quando sarò dimesso formal-
mente, facciamo quel che vogliamo, ma prima delle di-
missioni nessun proclamo."

Il rd agirà costituzionalmente, allora i pro-
curatori di pacificare gli animi escentati, persuadendo,
non solo la maggioranza, ma anche la opposizio-
ne, a sacrificii, a transazioni, per il bene supremo
del paese. Ma anche in tal caso egli dovrà agi-
re d'accordo col suo gabinetto, valendosi della pro-
pria influenza ~~e non della propria~~ e non della
propria potenza, come una persona rispettata
può fare, con persone ragionevoli e oneste, non
un potere, che s'impone ad altri poteri. Ape-
riuto però si mantenne in questi limiti, fu
fatto lode alla regina Vittoria del suo personale
intervento nel 1861, inteso a pacificare i partiti, do-
po che i lords avevano rigettato l'atto di riforma
elettorale, adottato dai comuni.

All'infuori di questo caso, il rd deve con

servare un grande riserbo con tutti e specialmente coi membri della opposizione, per tutto ciò che si riferisce agli affari politici ed a questioni discusse dal gabinetto, egli deve interdarsi perciò ogni comunicazione privata, di cui non possa riferire il contenuto ai ministri, senza turbare le proprie relazioni con essi. In stretto diritto, ogni consigliere privato ed ogni lord hanno facoltà di dare gli dei consigli; ma la pratica costituzionale non consente che egli ne prenda l'avviso, che nei casi di crisi ministeriale. Questo principio consuetudinario è tanto rigido, da far perfino un fare alla regina certe sue domande, col sussidio dei ministri.

Però, se il re ha il dovere di formarsi una opinione sulle proposte importanti del gabinetto, egli ha anche certamente il diritto, quando non si fidi del suo personale giudizio, di servirsi di tutti quei mezzi d'informazione che gli sembrano più adatti, per formarsela con sicurezza, e quindi anche quello di chiedere dei consigli. Ma la condizione di questo diritto è sempre la stessa: che, per l'esercizio di esso, non

Si alterino i rapporti cordiali coi ministri stranieri, non solo il consiglio non dev'esser chiesto al parl. e al pop. (potenzion), le cui opinioni il re può conoscer dalle diverse sessioni parlamentari e dalla stampa; ma dev'esser tenuto dato o dato nel più assoluto segreto, dovendo le dubbiezze, i timori, le esitazioni del re, restare nascoste agli sguardi del pubblico.

Quando sentiamo che in Italia, che, ad imitazione dell'Inghilterra, si costituisce un consiglio privato, il quale possa consigliare il re nell'esercizio delle sue funzioni, non possiamo nascondere la nostra sorpresa.

Senza soffermarci a considerare il modo, in cui si vorrebbe costituire questo consiglio, certo è che la proposta ha in se implicite due errori.

È erroneo che il Privy Council inglese, di cui officii si vorrebbe investire il privato consiglio italiano, abbia veramente degli officii politici. L'influenza del consiglio privato è oggettivamente nulla, quantunque il suo intervento sia legalmente necessario in tutti gli atti della corona. I suoi membri sono circa duecento, le sue adunanze sono delle cerimonie, la sua sanzione è puramente formale. Quan-

do è necessario che il re lo presida, lo si convoca in presenza di lui, ma non nella sua integrità: si chiamano, cioè, alcuni consiglieri soltanto, i quali sono generalmente gli stessi ministri in carica. Ma, anche in questo caso, l'adunanza è puramente formale, giacché non vi si può né discutere né deliberare. Tutt'al più, non il consiglio, ma gli impiegati suoi, contuttavia talora, dal punto di vista giuridico, gli atti che ad esso devono sottoporli.

Il secondo errore consiste nella supposizione che il re, in Inghilterra, possa o debba comunque, farsi consigliare da un corpo costituito legalmente, come quello che si proporrebbe in Italia. Abbiamo già visto come e da chi la corona possa assumere consigli.

Ne è a credere che un consiglio privato possa diminuire gli abusi e i pericoli del governo parlamentare. Anzi li aumenterebbe, creando, come dice beninteso lo Zanichelli, un governo nel governo, un vicinanzo ed un pericolo. Il re deve chiedere consiglio, se ne sente il bisogno, a persone in cui abbia fiducia, non a chi ^{gli} sia legalmente imposto. ■
■. Del resto, quando egli esercita il suo naturale diritto, quello di scegliere i ministri, chiede, a

bitualmente, prima di decidersi, il parere dei principali uomini parlamentari, di qualunque parte. La creazione di un consiglio privato permanente, come lo si vorrebbe, in opposizione al consiglio di ministri, è contrario all'indole ed agli scopi del governo parlamentare. Il re, lo ripetiamo, è una unità: di fronte ai ministri non ci deve essere alcun rappresentante diretto della funzione regia.

- Lezione 28^a - Iniziativa delle leggi.

La legge, per esistere, deve percorrere vari stadi. Negli scrittori moderni, e così di diritto pubblico come di diritto privato, si trovano indicati gli stadi seguenti: proposta o iniziativa della legge, discussione, deliberazione o approvazione di essa, sanzione, ~~promulgazione~~ ~~pubblicazione~~ promulgazione e pubblicazione. Anzi questi due ultimi stadi vengono esclusi dalla funzione legislativa o compresi in quella esecutiva, perché, si dice, la legge esiste prima che sia promulgata o pubblicata.

Noi, in questo materia, abbiamo opinioni

affatto opposte a quelle universali. La diversità del me-
todo spiega e giustifica questa diversità d'opinio-
ni. È in vero nessuno ha, finora, tenuto distinto
nella trattazione lo studio della funzione da quel-
lo degli organi che vi attendono: anzi quella fu stu-
diata solo in rapporto e, staranno per dire, in ra-
gione di questi. È così, non veramente di studi
della legge, ma di successivo ingenerarsi dei vari
organismi nella formazione di essa, si parla. Qual-
cuno deve proporre la legge: dunque il primo sta-
dio è la proposta o il progetto di legge. Le Camere, do-
vo esistono, devono, e con determinate forme, discu-
terla e deliberarla: secondo e terzo stadio. Ma, sura
l'approvazione del capo dello Stato, le deliberazioni
delle Camere non hanno valore: quarto stadio, la
sanzione del capo stesso. Poi la legge si promulga
e si pubblica: quinto e sesto stadio. Anzi, poiché
la sanzione spetta al capo dello Stato come organo
legislativo, mentre la promulgazione e la pubblica-
zione gli spettano come organo esecutivo, così ve-
rà che questi due ultimi stadii, non sono nem-
meno stadii della legge: sono mera opera esecuti-
va. Ma seguendo questa via, si può affermare, che, ogni

Stato, poiché le ingerenze dei singoli organi variano ed anzi variano gli organi stessi, gli stadi della legge s'altano diversi. negli Stati autocratici, la proposta e la discussione della legge non si trovano, o almeno non si possono caratterizzare quindiamente; all'opposto sono importantissimi negli Stati democratici puri o rappresentativi. Così pure, mentre, in quest'ultima forma, la distinzione fra l'approvazione delle assemblee e la sanzione del capo dello Stato è evidente, invece, dove le assemblee non esistono o ciò che al principio si dice diventa legge, l'approvazione di quella scompare. Altrove, non la sanzione del capo dello Stato, ma l'approvazione popolare occorre o può occorrere, o invece il referendum o nella Landgemeinde e per le ordinanze legislative, non esiste la necessità di approvazione delle Camere rappresentative. La sanzione poi del capo dello Stato non manca solo negli Stati democratici puri, ma anche in governi rappresentativi ed in Stati autocratici. In Francia, per esempio, non si trova dal 1791 al 1814, né si trova attualmente in Germania. Così pure, infine in molti Stati, la distinzione fra promulgazione.

Dispensa 184 (Diritto Costituzionale)

vedo nelle persone sociali ed in particolare nello Stato, in cui, sia quelli che deliberano, sia quelli che devono eseguirlo, sono uomini, le deliberazioni prese dagli organi, cui tale compito spetta, non possono essere eseguite, se comunque non vengono loro comunicate. Come si può esser tenuto ad obbedire, come si può esser dichiarato responsabile delle eventuali trasgressioni se di esse non si conosce l'esistenza?

La legge in altre parole, dev'esser promulgata come tale, ed è in seguito alla promulgazione che essa diventa obbligatoria. Lex non obligat, nisi rite promulgata. Anzi, se non è promulgata, non è legge, poiché elemento essenziale di questa è, come sappiamo, l'obbligatorietà.

Nella legge, infatti, dal punto di vista della funzione, si riscontrano, secondo noi, due soli stadii: la deliberazione e la promulgazione. Quella, cioè la dichiarazione del diritto, è il contenuto; questa vi è l'espressione, la manifestazione esterna. E poiché si tratta di due stadii assoluti e necessari, qualunque possa esser l'organo che vi attende, e senza del quale la legge non esiste, affermeremo che, non

ne e pubblicazione indarno si creerebbe. Anzi la distinzione stessa è come vedremo, cosa affatto moderna.

Quali sono adunque gli studi essenziali ed assoluti della legge?

Perché la legge sia, o come, anzitutto, ch'essa costituisca una volontà dello Stato. Se tale non fosse, non sarebbe una legge. Occorre, infatti, anzitutto che la legge sia deliberata, da quegli organi e con quelle regole che, stabilite da leggi o da consuetudini, sono costituzionalmente necessari, perché un atto ch'ha volontà di legge.

Ma non basta che lo Stato deliberi, perché la legge esista. Occorre anche ch'esso manifesti questa sua volontà. Se voglio qualche cosa da un altro uomo, è necessario che questa cosa io gliela dica. Così è necessario che faccia lo Stato.

Nelle persone fisiche, in cui il legame fra le parti dell'organismo è fisiologico, e queste non sono anch'esse persone, la deliberazione dello Stato, la volontà, per essere eseguita, non ha bisogno di manifestarsi nell'interno dell'organismo ed anzi si manifesta soltanto coll'atto esecutivo. In

solo il primo, ma anche il secondo, è pertinente alla funzione legislativa.

S'intende poi de ciò si riferisce ad ogni maniera di legge scritta, sia questa una legge in senso stretto o sia un'ordinanza. Le differenze fra questa e quella riguardano solo gli organi competenti, la procedura, le forme, i metodi, le regole, che si dovranno seguire per dar vita all'una o all'altra qualità di legge; riguardano, infatti, gli studi formali, per così esprimersi, non gli studi essenziali di esse.

Limiteremo alle leggi in senso stretto, queste, nei governi parlamentari, sono opera insieme della camera e del capo dello Stato: "Il potere legislativo, dice l'art 3 del nostro Statuto, sarà collettivamente esercitato dal re e da due camere: il Senato e quella dei deputati."

Quali gli atti, gli studi formali che la legge deve percorrere, perché sia deliberata?

anzitutto la legge deve essere proposta o iniziata. L'esercizio di questo diritto è parte essenziale del governo; anzi, secondo il Defero, sarebbe addirittura regnare.

In Inghilterra, come altrove, origina-

riamente, le leggi erano manifestazioni della regia volontà: i parlamenti non potevano che rivolgere delle petizioni al re; solo per le tasse il consenso loro era necessario. Gradatamente però la corona, cessando di far leggi di sua volontà, accolse le petizioni del parlamento. Il diritto d'iniziativa, come sviluppo di quello di petizione, è dunque essenziale al parlamento poiché, consistendo esso, a tutto rigore, nella facoltà di proporre il re ad emanare una legge, non sarebbe concepibile che venisse esercitato anche da questo. Meraviglioso esempio dello spirito pratico degli inglesi, nel convertire, a vantaggio di libertà, gli istituti esistenti a sostegno del governo personale!

Contemporaneamente, la regola, che le domande di fondi per i servizi pubblici sono fatte in nome della corona, si consolidò, e mentre, in origine, costituiva una limitazione dei diritti di questa, si convertì in una limitazione dei diritti delle camere, in quanto esse sono violate, per i bills preannunziati, dalle proposte della corona: possono accordare meno, non più.

Prescindendo adunque dai bills preannunziati e da qualche altro progetto di secondaria importanza,

tutti i deputati e tutti i lords possono proporre leggi. In pratica però, come altra conseguenza dello sviluppo del governo di gabinetto, i singoli, anziché abusare di quel diritto, se ne servono soltanto, quasi sempre, per controllare l'azione del governo e per condurlo ad adempirne il dover suo, lasciando l'esercizio continuo e regolare del diritto stesso ai deputati ed ai lords appartenenti al gabinetto, questo essendo più adatto a formulare leggi, come interprete della maggioranza ed investito del governo.

La iniziativa parlamentare pertanto non è che una forma ampia e liberale, la quale accolta sotto il più sicuro e completo sviluppo della iniziativa ministeriale. Questo modo d'intendere e di esercitare il diritto d'iniziativa è assicurato dalla disciplina della maggioranza e dalla serietà dell'opposizione, la quale trova inutile di presentare progetti che non potrebbero approdare, e di cui, nella ipotesi migliore, non si spetterebbe l'attuazione. Essa si limita, tutt'al più, a proporre una risoluzione, cioè l'adozione d'un principio generale, da convertirsi in legge. La esclusiva iniziativa del parlamento esiste

anche negli Stati Uniti e nella maggior parte delle altre repubbliche americane; ma è evidente che tale sistema, pel modo di sua applicazione, riesce sostanzialmente diverso da quello inglese: i poteri, in quegli Stati, sono separati, e i ministri sono esclusi dalle camere. I messaggi del presidente e dei governatori sono semplici spari in aria, come dice il Bryce; diquisisce il governo, riputando necessaria una legge, prega un deputato o senatore amico di proporla. In pratica poi l'iniziativa e, presso di noi, la legislazione, è del congresso passata nei comitati permanenti (standing committees) delle due camere, i quali iniziano e formulano i bills e riferiscono su quelli proposti dai singoli deputati o senatori.

Opposto sistema, quantunque talora, nella sua conseguenza, più vicino all'inglese, e quello della esclusiva competenza al capo dello Stato, il quale si mantiene soltanto in Norvegia, nel Perù e in qualche piccolo Stato di Germania.

In tutti gli altri paesi, il sistema vigente è quello, sancito in Francia dalle costituzioni del 1830, del 1848 e del 1870, come della legge d'organica.

razione del 1875, che attribuisce l'iniziativa così al capo dello Stato come alle camere. Nell'Unione federale svizzera il diritto d'iniziativa spetta anche ai singoli Cantoni. Nei Cantoni, poi, è variamente intesa la iniziativa dei consigli legislativi ed esecutivi, con quella popolare.

Cio' per la legislazione ordinaria. Per le riforme costituzionali e per l'imposizione di tributi, le varie costituzioni fissano norme diverse. In massima, anche dove sono prescritte formalità speciali per la deliberazione delle riforme costituzionali, il diritto d'iniziativa risiede, tuttavia, negli stessi organi, cui è attribuito per le leggi. In Svizzera è ammessa anche la iniziativa popolare, e negli Stati Uniti quella delle legislature dei singoli Stati. Invece, per la imposizione di tributi, alcune costituzioni riservano, come in Inghilterra, l'iniziativa al governo.

Anche in Italia, il diritto d'iniziativa è attribuito ad un tempo al re ed alle camere: «da proposizione delle leggi appartiene al re ed a ciascuna delle due camere (Stat., art. 10).» I ministri, personalmente, in nome del re ed autorizzati con decreto reale, presentano i progetti di legge, deliberati con,

pro in consiglio (v. decreto 25 agosto 1846, n. 3289, art. I, n. 2). Il senato riceve il 5 settembre 1849, di prender atto di un disegno di legge trasmessogli per lettera dal ministro dell'interno.

Il consiglio di Stato può essere consultato ed anche incaricato di formulare i progetti (legge 20 marzo 1865, n. 2368, art. 7 e 23, e regolamento 5 giugno 1865 sul consiglio di Stato, art. 11); ma ciò avviene di rado.

Inoltre, come negli altri Stati, "se un progetto di legge è stato respinto da uno dei tre poteri legislativi, non potrà esser più riprodotto nella stessa sessione" (Statuto, art. 56).

I progetti possono esser presentati indifferentemente all'una o all'altra camera; non mai, salvo casi eccezionali (due soli se ne ricordano nella nostra storia costituzionale, nel 1849 e nel 1860) contemporaneamente alle due camere. Per eccezione infatti "ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci o dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla camera dei deputati" (Statuto art. 10). Il ritiro di un progetto del governo dev'esser autorizzato con decreto reale.

Dispensa 126.

(Diritto Costituzionale)

Le ragioni, in favore della esclusiva iniziativa del re, sono brutalmente riassunte nel preambolo della costituzione francese del 1852: "Il corpo legislativo non ha quella iniziativa parlamentare, che era la fonte di così gravi abusi, e che permettera ad ogni deputato di sottilearsi per qualunque argomento ed argomento, presentando i progetti meno studiati e meno approfonditi."

Solo il capo dello Stato, il Re, per la continuità del suo ufficio, per i mezzi d'informazione e di ricerca di cui dispone, per l'aiuto dei ministri, preposti ai vari servizi, e che, per esser pochi meglio fanno tradurre in atto un pensiero, è in grado di conoscere ed apprezzare la necessità delle riforme legislative e provvedervi con proposte collegate in un unico piano. Nel governo parlamentare poi la iniziativa regia, invece il gabinetto, si estende, ed è postergata, nella iniziativa della maggioranza parlamentare, organizzata e contemporanea del supremo diritto del re.

Per contrapposto, le camere, come ogni corpo numeroso, non hanno abitudine a concretare in poco tempo e nel miglior modo le idee. Il progetto più eccentrico, meno studiato, meno opportuno, le viene

brano. ad esse si conviene la critica, l'analisi, non l'elaborazione, la sintesi. Perciò anzi la iniziativa parlamentare va sempre più perdendo dell'importanza.

Senonchè, investito dell'iniziativa il solo capo dello Stato, dov'è, chiede Felleguino Rossi, la garanzia, che il governo presenti tutte le proposte necessarie? Co- noscerò non i voleri.

Inoltre, quando mai, in un governo di ga- binetto, sono derivati dall'iniziativa parlamentare tutti gli inconvenienti che si temono? Negli Stati Uniti, dove il governo non ha diritto d'iniziativa, nè può emanare regolamenti, e dove la legislazio- ne, in causa delle leggi d'indole locale e particolari, è molto estesa, la iniziativa parlamentare, proce- dendo senza regola e senza guida, riesce necessa- riamente arruffata e confusa. I comitati parlamen- tari eliminano, sì, la maggior parte dei progetti; non pertanto la legislazione, sovrabbondante nell'in- sieme e in certe materie, per altro resta deficiente. Il rimedio stesso è pessimo: l'assoluta scomparsa dei comitati, deliberanti in segreto, nè sempre compe- tenti, nè sempre imparziali ed onesti, sottrae alle

pubbliche discussioni ed al giudizio, non solo del paese, ma delle camere stesse, la legislazione, e la loro influenza sulle influenze ministeriali, operanti sull'arrivo e qualche volta, sulla borsa dei membri dei comitati.

Ma nei governi parlamentari non è così. In essi, come appunto in Inghilterra, le assemblee esercitano, di regola, non il diritto d'iniziativa, ma quelli di rifiuto, di emendamento e d'invito al governo per la presentazione di determinati progetti, metodo quest'ultimo seguito spesso in Italia. Anzi molte volte, si è anche fatto obbligo, con legge, al governo, di presentare speciali progetti: se talora l'iniziativa d'un singolo è accolta, ciò avviene, o perché la proposta era concordata col gabinetto, o perché questo l'appoggia. Vero è che, nei paesi latini, per debolezza del ministero, per indisciplina dei partiti, per esagerata influenza delle commissioni parlamentari, i deputati usano troppo largamente di quel diritto, anche col solo emendare i progetti, i quali perdono così, per via, la fisionomia loro, con danno, assai spesso, non lieve del paese, specialmente quando si discusso la regola, che le spese pubbliche devono esser proposte dal governo; regola così rigorosamente osservata

in Inghilterra, che, per essa, si vorrebbe impedire
al parlamento anche la proposta di modificazione
• revocare una tassa esistente.

L'ultimo rapporto, che deve sussistere fra
il parlamento e i ministri del re, costituisce la
maggiore e più sicura garanzia in materia
di legislazione.

Queste ragioni anzi condurrebbero piuttosto
a dare ragione al Re, quando propugna
il sistema inglese. Quale uso vantaggio si
conseguirebbe, per fatto che i ministri propongono le
leggi in nome del re?

Tutte le ragioni, che si adducono in favore
della iniziativa regia, affai più opportunamente
riferiscono alla iniziativa ministeriale. Inoltra la sostitu-
zione di questa iniziativa a quella regia salvaguarda
anche il decoro della corona, compromesso sempre, dinanzi
agli occhi profani, quando una proposta, fatta in suo
nome, viene mutata, per cambiare di ministri, o
respinta, o anche semplicemente discussa o corretta dal
le camere.

- Lezione 29^a -
- Sanzione delle leggi -

Proposta la legge dev'esser discussa e approvata dalle camere. Nella procedura dev'averi a queste, regolata, nelle linee generali, dallo Statuto, nelle disposizioni comuni alle due camere (art 48 a 54), non possiamo dirlo. È un argomento per il quale, anche volendo sommariamente occuparsene, occorrerebbero non poche lezioni.

Approvata la legge dalle camere, viene sanzionata dal re: "Il re solo sanziona le leggi e le promulga (Stat. art 49)"; disposizione complementare dell'altro: "Discussa ed approvata da una camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione, e poi presentata alla sanzione del re (art 55)".

Che cosa è la sanzione?

A Roma la sanzione era una formalità impotente dell'imperatore la cui sola volontà dava vita alla legge, per non emanare norme non riconosciute generalmente come giuste e necessarie. Attualmente è l'approvazione che il re dà, op.

ponendovi la sua firma, certificata poi da quella dei ministri, alle leggi approvate dalle camere. In altro parole, è l'approvazione del più eminente organo dello Stato ad un atto legislativo, necessaria a completare la deliberazione statale. Anzi si potrebbe dire che essa è l'atto di volontà dello Stato, mentre la discussione delle assemblee costituirebbe il movimento psicologico della ponderazione dei motivi. Tra anche detta, con efficacia e giusta espressione, il sigillo della sovranità. Piuttosto quindi che colla sanzione romana, la moderna sanzione ha affinità colla potestas auctoritas, cioè colla ratifica del senato, che rende valide le leggi (ci plebisciti, dopo la legge Valeria Horatia). Fu solo per la legge Publilia Philonis che la ratifica del senato si convertì in approvazione preventiva ai progetti.

Or bene, come si può dire, se non partendo da un'idea molto confusa delle funzioni dello Stato, che la sanzione sia un atto, non incluso nella deliberazione, ma successivo ad essa ed inteso semplicemente a darle efficacia giuridica?

Mentre la sanzione è ad unquod l'atto positivo d'approvazione di una legge, l'atto negativo

con cui lo capo dello stato impedisse una legge, il rifiuto cioè di sanzionare questi veto.

Anche il veto moderno, meglio che al veto accordato ai tribuni e ai magistrati maggiori romani contro gli inferiori, per cui quelli proibivano determinati atti o sospendevano qualcuno dall'esercizio d'una magistratura, somiglia, sotto un certo aspetto, ad altro istituto, la intercessio, cioè al diritto dei tribuni e dei magistrati superiori contro gli inferiori e di ciascuno collegato contro gli altri colleghi, merce di cui si annullava un atto compiuto da un magistrato, e che perciò si considerava come non mai esistito. Anche gli atti compiuti contro il veto non erano nulli, ma il magistrato che li compiva incorreva nella pena minacciata dal vetante. Il veto infatti non impediva, neanche temporaneamente, che un atto si convertisse in legge; solo si spentava dall'esecuzione.

Ad imitazione dell'Inghilterra, la maggior parte delle moderne costituzioni monarchiche, come la nostra, contengono il diritto di sanzionare.

Altrove, sia in omaggio alla teoria della separazione

razionu dei poteri, per parzialmente costringendos
sia per non metteru nelle mani del capo dello Sta-
to un freno troppo potente, che gli avrebbe permesso
di dominar, si ricorre al veto sospensivo, detto anche,
con doppio errore, veto semplicemente.

Primo gli Stati Uniti: ivi il presidente può rin-
viare alle assemblee, colle sue osservazioni, quegli ordi-
ni, quelle risoluzioni, quegli atti (poche risoluzioni
escluse), che non gli paiano opportuni. Le assemblee
in tal caso, devono rinnovar l'ordine e la votazio-
ne. Approvati unovamente i progetti dalle camere,
colla maggioranza dei due terzi dei loro membri,
il veto è sopraffatto e l'atto diventa legge.

Turò in Francia, la legge vigente del 16
luglio 1875 attribuisce al capo dello Stato il semplice di-
ritto di veto sospensivo.

Altre costituzioni, fra cui principua quella ger-
manica, non contengono nè il diritto di sanzione,
nè quello di veto sospensivo: l'accordo delle camere
è sufficiente per la esistenza di una legge. Anche nel-
l'Unione Svizzera e nei singoli Cantoni i consigli
secutivi non possono rifiutare o sospendere leggi: que-
sto diritto, in forma di referendum, obbligatorio o fa-
Dispensa 128. (Diritto Costituzionale)

coltativo, per ogni maniera di leggi o per alcuni soli, tanto, è attribuito al popolo.

Per le revisioni costituzionali valgono, in massima, gli stessi principii. Però, negli Stati Uniti, malgrado la generalità dei termini adoperati dalla costituzione, il diritto di veto è escluso. Qualche ogni revisione, parziale o totale, è, sia negli Stati Uniti, sia nella Svizzera, soggetta alla sanzione popolare e, per la Unione federale, anche a quella dei singoli Stati o Cantoni.

In America, il diritto di veto sospensivo non è un'arma efficace. Con esso il presidente prende talora la eccessiva operosità della camera, ed impedisce le usurpazioni, difende le proprie prerogative. È un mezzo di richiamare l'attenzione del paese sopra una deliberazione delle assemblee: si può dire che, esercitandosi quel diritto, tutto il corpo della nazione, impersonato nel suo presidente, intende a ponderare le deliberazioni di quelli che lo rappresentano solo frazionariamente. È, come disse, uno dei capi del partito democratico, durante la lotta combattuta sotto la presidenza Tyler, «la potestà tribunitia del popolo parlante per mezzo del

suo potere elettorale.

È perciò, malgrado che l'esercizio del diritto stesso renda più aspro, talora, le lotte politiche, tuttavia l'opinione pubblica non si sente offesa dal frequente suo esercizio, che anzi lo desidera e lo favorisce, tanto è vero che ben raramente trovati nel congresso la maggioranza necessaria ad annullarlo. Spesso anche i governatori (capi elettori dei singoli Stati) invocano come un titolo alla propria rielezione, l'uso energico da essi fatto del voto.

Certo è avvenuto, anche negli Stati Uniti, che quella facoltà accordata al presidente fosse abusata violentemente nel principio stesso che la ispirò. Così i whigs, a voce e in iscritto quando il presidente Jackson recusò, per ben nove volte, il suo assenso ad alcuni provvedimenti presi dalle assemblee, in cui essi erano in maggioranza, si tagliarono contro il voto e contro il presidente, mentre i democratici lo difesero clamorosamente, perché adoperato in favore delle idee loro. Ma le stesse interessate opposizioni dei partiti, cui il voto riesce incomodo, in un determinato momento, dimostrano che quel diritto può essere un mezzo efficace d'azione, un contrappeso talora indispensabile alla pre-

potenza numerica di una maggioranza.

Tuttavia la sanzione, nei governi costituzionali europei, è diventata un'arma inutile: essa ormai altro non è che una constatazione solenne della stessa di una legge. In Inghilterra, dal 1707 a questa parte, non fu più rifiutata; ed lo è mai, nemmeno nelle altre monarchie, la nostra compresa, eccezione fatta per alcune di quelle, dove il governo costituzionale non s'è ancora stabilito nella forma parlamentare, quantunque anche in esse molto di rado. A che pro ricorra a quel mezzo energico e violento, che mette, sì, in evidenza l'autorità della camera, ma crea attriti dannosissimi, se, nel governo parlamentare, altri mezzi sussistono, per ottenere l'intento di far cadere un progetto inopportuno?

Quando un progetto di legge viene approvato, in opposizione al ministero, ciò significa che quel ministero non gode più la fiducia delle camere: il voto non è che una conseguenza ed una manifestazione del diffidio esistente. Il mutamento del ministero, la proroga della sessione, lo scioglimento della camera dei deputati, secondo i casi, sono i rimedi appropriati, non il rifiuto di

sauzione, che incalprisce il dissidio.

Si può dire che ormai in Inghilterra, il diritto della camera dei lords, di approvare i progetti di legge, essendosi ridotto ad un semplice ufficio di revisione e di sospensione, abbia preso il posto della sanzione regia. Ma, in verità, può che si possa dire diversamente per altre monarchie od costituenti.

Senonchè, ridotta la sanzione ad una mera formalità, e ristretta l'autorità del senato, non è ingiustificato il lamento, che dappertutto si solleva, alla mancanza, nei governi parlamentari, di utili freni, di efficaci elementi di resistenza. Vero è che il diritto di veto, che la corona ha, è sempre inattuato, e può essere adoperato in caso di assoluta necessità. Ancora nel 1858, per la minaccia fatta dal ministro, di consigliare la regina a riprendere, in certa occasione, quell'arma disusata, la camera dei comuni si accinse a modificare un progetto, che comprometteva certi diritti di proprietà della corona. In tal senso il Disraeli scrisse: « Non è difficile di concepire l'occasione, in cui, sostenuto dalla simpatia d'un popolo leale. »

Disponso 129.

il suo esercizio valga ad abbatte un ministero inco-
stituzionale ed a resistere ad un parlamento corrotto.

Tutto ciò è giusto; ma non può riferirsi
che a condizioni eccezionali e gravi: in condizio-
ni normali, nessun mezzo sussiste, il quale qua-
rentisca dai pericoli, che, in parte, il veto sospensivo
nel governo presidenziale, pur consente di attenuare.

Non svilupperemo le ragioni (tanto son evi-
denti!) per cui il veto sospensivo non può esser util-
mente sostituito al diritto di sanzione, nei governi
parlamentari. Quell che diciamo, per questo, vale a
maggior ragione, per quello; e più in una monar-
chia, che in una repubblica. Gli esempi di Francia
ammaestrano.

Durante la recente riforma della costitu-
zione belga, il ministro Beernaert, esponendo gl'in-
tendimenti del governo, propose (però per desiderio
del re) che alla corona fosse attribuito il diritto di
sottoporre al voto diretto degli elettori i progetti ap-
provati dalle camere, che ad essa non sembrassero
opportuni. È un'idea geniale, che consentirebbe
al re, rappresentante della collettività e tutore dei
diritti di tutti, di richiamarsi direttamente al po-

polo suo, quando maggioranza parlamentari impu-
 ritate o interessate, le quali assai di rado rappre-
 sentano la vera maggioranza del paese, vogliono im-
 porre delle leggi, cui la coscienza nazionale si ribella.
 Né ci spaventerebbe nemmeno, dove l'educazione po-
 litica ha progredita, l'adozione del principio che, come
 in Svizzera, ad un certo numero di elettori fosse re-
 cordato il diritto di chiedere il referendum, e perfino
 che per certe leggi il referendum dovesse essere obbliga-
 torio. Anche questo diritto popolare, come ogni forma
 più progredita della democrazia, crediamo compati-
 bile colla regalità.

In Inghilterra, la sanzione è data dal re
 in parlamento (nella camera dei lords), o personalmente
 se o a mezzo di lords commissarii, in fine di ogni
 sessione, ad anche, in caso di urgenza, durante la sessio-
 ne. Se il re è presente, egli dà il consenso chinando
 la testa. Se non è presente, la formula della sanzio-
 ne, trattandosi di bills d'interesse pubblico, è: "Il re
 lo vuole"; trattandosi invece d'interessi privati,
 è: "Sia fatto come si desidera". Nel caso di rifiuto
 la formula è: "Il re ci penserà". Quando il bill
 riguarda i sussidii, la formula è naturalmente diversa.

sa: " Il re ringrazia i suoi buoni sudditi, accetta la loro benevolenza e così lo vuole ".

Invece la maggior parte degli Statuti del continente, il nostro compreso, nulla dicono, intorno al modo, in cui il re deve esercitare il suo diritto. Solo in Portogallo, a imitazione dell'Inghilterra, il re, se rifiuta di dare la sua sanzione, risponde: " Il re desidera meditare sul progetto di legge per decidersi a suo tempo. " È il curioso che le camere re devono, in tal caso, rispondere che esse " ringraziano sua maestà dell'interesse che prende alla nazione. "

Nè alcuna formula o solennità è prescritta da nostre leggi speciali. Però, per l'art. 67 dello Statuto, le leggi, come sappiamo, non hanno vigore se non sono munite della firma di un ministro. È l'intenzione che una legge può esser, ed è spesso, quando si guardi argomenti di competenza di più ministri, firmata da tutti questi; anzi, talora, trattandosi di leggi importantissime, vi apposero la firma tutti i ministri. Oltre a ciò, per l'art. 12 della già citata legge del 23 giugno 1854, il quale ripete che la legge deve portare la firma del re, il ministro che la contrafirma dev'esser quello proponente, quello cioè al

cui dicastero la legge si riferisce; ed essa dev'essere anche « munita del visto del guardasigilli, che vi apporrà il sigillo dello Stato. » Qualora poi, a sensi dell'art 3 del decreto 30 giugno 1854, contenute le norme per eseguire la legge del 23 giugno 1854, il guardasigilli inciderà qualche difficoltà, rispetto alla forma esteriore di una legge, deve sospendere il vi-
sto e l'apposizione del sigillo e farne la relazione al consiglio dei ministri.

È infine superfluo avvertire che la firma del re non può essere sostituita da un'altra, salvo ch'egli sia materialmente impedito di firmare, nel qual caso, come fu fatto talora per malattia del re egli delega la firma.

Ma tutte queste firme non appaiono pubblicamente, se non quando la legge venga promulgata. In altre parole mentre la sanzione consiste nella firma e il rifiuto di sanzione nel rifiuto della firma, in pubblico la sanzione non risulta che dall'atto, teoricamente distinto e successivo, della promulgazione. Il rifiuto di sanzione potrebbe essere manifestato con un messaggio al parlamento o con un altro mezzo esteriore. Ma poiché questa manifestazione non è prescritta, qualora il re la ometta:

non resta a far conoscere il di lui rifiuto di sanzion, che la mancanza di promulgazione.

Lezione 30^a - Promulgazione delle leggi.

Abbiam visto che si distingue generalmente la pubblicazione dalla promulgazione. Anzi, a dimostrare la intrinseca differenza di questi due stadi della legge, si dice che della prima è data alla legge la forza esecutiva, e che soltanto la seconda la rende obbligatoria. Noi invece abbiamo affermato che il secondo ed ultimo stadio essenziale della legge è la promulgazione. E aggiungiamo che questo si estingue in due momenti: l'atto di promulgazione e la pubblicazione.

Una volta i due termini di promulgazione e di pubblicazione si equivalevano, e si equivalgono ancora in molti Stati. La distinzione, come abbiamo già detto, è recente. Essa apparve per la prima volta in Francia nel decreto 9 novembre 1789 dell'assemblea costituente, il quale intese per promulgazione l'atto solenne con cui il capo dello Stato atte-

sta l'esistenza della legge ed ordina a chi di ragione di osservarla e farla eseguire, e per pubblicazione la materialità della diffusione.

Questa distinzione, salvo qualche interruzione, è rimasta. Attualmente esiste in Francia, per l'art. 1 del codice civile, e in Italia, per l'art. 1 della legge 23 giugno 1854.

Noi questa distinzione crediamo assolutamente sbagliata.

Se io desidero avere una conferenza con voi, o vi parlo o vi scrivo. Il mio discorso o la mia lettera vi rende manifesta, d'un tratto la mia volontà. L'espressione del mio desiderio si compie infatti in un solo momento e con un solo atto.

Ma se invece di chiedere una conferenza a voi solo, devo convocare più persone, io posso seguire due vie. Lo posso cioè invitarvi personalmente tutti, girando di casa in casa o scrivendo altrettante lettere quanti voi siete; ma è un metodo che, se le persone da convocare fossero molte, certamente non mi consigliereste. L'altra via che posso seguire è di formulare l'invito, mandandolo poi ad un giornale perché lo inserisca o facendolo stampare in forma

d'avviso o di circolar, da affiggersi per le strade o da recapitarsi a cada di ciascuno, seppur non preferisco scrivimi di tutti questi mezzi di diffusione ad un tempo.

Nel caso ch'io segua la prima via, avremo parecchi atti d'avviso; nel secondo caso avremo invece una sola formula d'avviso, susseguita dalla materiale diffusione: formula e diffusione saranno tenute distinte. Però né l'una né l'altra di esse costituirà l'avviso; ma ambedue concorreranno a formarlo, ed costituiranno gli elementi essenziali.

È ciò che avviene appunto per la promulgazione delle leggi. L'organo autorizzato ad esprimere la volontà dello Stato, non potendo personalmente parlare o scrivere a tutti i cittadini, promulga la legge, redigendone l'atto relativo; ma perchè la promulgazione in potenza si converta in atto e raggiunga i suoi effetti, conviene che, o colla stampa o con qualunque altro mezzo ad hoc, la legge sia diffusa e portata a conoscenza di tutti.

Redazione dell'atto di promulgazione e diffusione materiale sono adunque i due momenti

della promulgazione. La promulgazione non esiste realmente, non è completa, se questa materialità della diffusione manca. Se fosse vero che la promulgazione finisce colla firma dell'atto, ed sarebbe questa conseguenza strana: che la legge sarebbe obbligatoria, non già perchè gli organi competenti dello Stato l'hanno deliberata e promulgata, ma perchè dei banditori l'hanno gridata o dei tipografi l'hanno stampata o dei facchini di tipografia l'hanno affisso!

Consideriamo particolarmente i due momenti della promulgazione.

Che cos'è, concretamente, l'atto di promulgazione? Esaminiamo la formola dell'atto stesso, come sta scritta nell'art. 1.º della legge 23 giugno 1854.

„Tu nome del Re ecc.

„Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato, Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

„Vetto della legge:

„Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserita nella Raccolta ecc, mandando a chiunque spetta di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.“

Se non erriamo, gli elementi di cui si compone sono i seguenti: la constatazione dell'esistenza della deliberazione (approvazione della Camera e sanzione del Re), la dichiarazione di promulgazione (e promulgazione quanto segue), il testo della legge, l'ordine d'iscrizione, l'ordine di osservanza e far osservare.

Or bene, a noi pare che quanto segue il testo della legge (cioè l'ordine d'iscrizione e quello di osservanza), non costituisca l'essenza della formula, ma ne sia puramente l'effetto. Poiché abbiamo deliberata e con quest'atto promulgiamo la legge, la si iscriva ed osservi. Ciò risponde, del resto, anche alla logica delle cose. Infatti, dal punto di vista esclusivo della funzione statale, l'ordine di pubblicazione non si può concepire. È lo Stato che promulga, è lo Stato che iscrive nel Bollettino delle leggi. L'ordine d'iscrizione sarebbe adunque un ordine che l'organismo darebbe a se stesso. Ma poiché ciò non può esser, né viene che l'ordine stesso non è un ordine dello Stato, ma è l'ordine di un organo dello Stato ai suoi agenti subordinati, un ordine cioè affatto estraneo alla funzione legislativa. È inelut-

so nell'atto di promulgazione per comodità, ma per
felle anche venivò trasmesso con una nota all'uffi-
cio. Quanto all'ordine di osservare e far osservare la
legge, è addirittura superfluo. E invece non è il coman-
do che dà autorità alla legge, ma è la legge che
costituisce il comando. Onde i cittadini sono tenuti
a obbedirla unicamente perché esiste, non per-
ché di esequito ne sia dato loro un ordine spe-
ciale. Soppresimanti pure quelle parole: "mandan-
do a chiunque spetti di osservarla e farla osser-
vare", e la legge, fatta manifesta, sarà obbligatoria
egualmente. Tutt'al più si può richiedere che una
legge qualunque fissa, per tutte le leggi, il prin-
cipio della obbligatorietà. Questo principio difatti lo
fissa l'art. 1.° delle disposizioni premesse al nostro
codice civile; lo fissano pure le altre legislazioni.
Che se, per avventura, fissato non fosse, perciò non
cesserebbe di esser un principio giuridico da tutti
ammesso.

Esclusi adunque gli ordini di pubblica-
zione e di esecuzione, cosa resta della formula
della promulgazione, che ne costituisca l'essenza?
Il testo solo della legge no, perché è appunto per

esso che si fa la promulgazione; la constatazione della
esistenza della deliberazione, nemmeno, ^{de} è in seguito
ad essa e per ragione di essa che la promulgazione si
fa: le parole della nota formula lo dicono chiara-
mente. L'obscurum adunquod di essa sta tutta nell'opposi-
tion: e promulghiamo quanto segue, collegata al testo
della legge.

La conclusione perciò di un così lungo discor-
so è questa: atto di promulgazione significa.... atto
di promulgazione, né più né meno. I legislatori non
dicono di più e ci pare che non abbiano torto. Forse che de-
vrebbero dire che col'è la proposta o l'approvazione del-
la legge? Essi si limitano a dire da chi e come
una legge possa proporsi, e a quali condizioni pos-
sa dirla approvata dalle Camere. Così devono direi
come si formula ed attua la promulgazione, non
già che cosa essa sia. Chi non sa, pare ci dicano, il
significato delle parole, cerchi ne' dizionari. Si di-
zionari affermano che per atto di promulgazione
s'intende l'atto con cui si pubblica la legge, per
renderla obbligatoria. È evidente del resto, che dando l'at-
to di promulgazione il carattere esterno, ufficiale, men-
tore alla legge, essa non può venir affidata che al capo

dello Stato.

Alcune costituzioni stabiliscono un termine al capo dello Stato, per la sancione o per l'atto di promulgazione; lo fissano tutte quelle che gli danno soltanto il diritto di veto sospensivo. Il motivo è evidente. Quando il capo dello Stato non ha che il diritto di rivedere un nuovo stato della legge, la fissazione del termine è una quarentigia, poiché, quello trascorso, senza opposizione, la legge è tale definitivamente.

Da noi lo Statuto non fissa alcun termine. Però per l'art. 3 della legge 23 giugno 1854, la promulgazione dev'essere fatta dal re prima dell'apertura della sessione parlamentare immediatamente successiva a quella in cui la legge fu votata, salvo che nella legge stessa non sia stabilito un termine diverso.

Alcuni scrittori, fra gli altri il Landucci, ritengono che il termine fissato per la promulgazione sia improrogabile. Non lo crediamo. Certo è bene che l'art. 3 della legge del 1854 sia scrupolosamente osservato; ma il non osservarlo non implica la nullità della promulgazione. Si dovrà invitare il ministero, quando non provveda nel termine.

Dispensa 132. (Diritto Costituzionale)

stabilito; ma non si dovrà danneggiare il paese, impedendo che la promulgazione possa avvenire successivamente. Tutti i termini fissati a qualsiasi autorità, per l'adempimento di un suo dovere, sono determinati a tutela, non a pregiudizio degli altri diritti: Essi costituiscono un obbligo per le autorità pubbliche, e le eventuali sanzioni son dirette contro le autorità stesse, non contro quelli a tutela dei quali furono decretati.

La sanzione della legge è un diritto del re; invece la promulgazione, quando egli intenda accordare la sanzione, è un suo dovere. Il termine è quindi stabilito al fine di impedire ritardi di promulgazione, non di rendere possibile, merce i ritardi, la mancanza di essa. Ammetta la tesi del Landucci, si verificerebbe questo fenomeno giuridico strano: che colui, per colpa del quale il ritardo è avvenuto, potrebbe, merce il ritardo, rendere inefficace l'articolo parlamentare.

Del resto, qualche volta è successo che una legge sia stata promulgata dopo lo scadere del termine. Né perciò si ritiene non valida la legge: l'unico, per ipotesi, che avrebbe avuto interesse a renderlo

nella la deliberazione, sarebbe stato il capo dello Stato, quello stesso, cioè, di averla, nella persona e per colpa dei suoi ministri, cagionato il ritardo.

La pubblicazione ha per suo fine di far conoscere materialmente la legge ai cittadini. Perovvero, qualunque mezzo s'adopri, un tal fine non può, pur troppo, raggiungersi in modo assoluto. Vi saranno sempre dei cittadini, il maggior numero anzi, che non avranno mai notizia della legge. Ma se è incalcolabile il desideratum della pubblicazione, realizzabile è invece che lo Stato, adoperando tutti i mezzi più appropriati al fine, dia alla sua legge tale pubblicità da renderla agevole o, per lo meno, possibile la cognizione a tutto, in modo da poter dire che, se non la conoscano, avrebbero potuto conoscerla. Infatti, non la siccome della cognizione, ma la presunzione della possibile cognizione della legge, e ciò che praticamente si dee richiedere alla pubblicazione.

Pochi sono i paesi in cui questa necessità della pubblicazione non sia riconosciuta. Così in Inghilterra, dove la dichiarazione sulla regia funzione in parlamento rende, senz'altro, obbligatoria la legge, reputandosi da tutti i cittadini, col mezzo dei suoi

presentanti, abbiano partecipato alla formazione di esso. Anche negli Stati Uniti la pubblicazione non è necessaria. Del resto, a questo fine, in quei paesi largamente provvedono i giornali.

I metodi adoperati variano da epoca ad epoca e, nelle particolarità, da luogo a luogo.

Negli antichi tempi il metodo generalmente adottato era l'affissione del testo scritto. Nel medio evo, invece, ed in particolare nei comuni italiani, la pubblicazione avveniva a mezzo di pubblici banditori: d'onde il nome di banda, rimasto ancora, quantunque con altro significato, e quello di grida, adoperato fino al secolo scorso in un senso più esteso.

Nell'epoca moderna, generalmente, dopo molte inertezze e svariate sistemi, si venne al sistema, quale vige oggi fra noi. La legge del 23 giugno 1854 fece consistere la pubblicazione nella inserzione delle leggi e dei decreti nella Raccolta degli atti del Governo. Il quarantasegretario però era obbligato a darne avviso nel Giornale ufficiale del Regno. Il vigente codice civile (art. 1 delle disposizioni preliminari), pur appropriandosi queste disposizioni, le

modificò peraltro in modo da far consistere la pubblicazione, non solo "nella inserzione della legge nella Raccolta ufficiale delle leggi e decreti", ma anche "l'annuncio di tale inserzione nella Gazzetta ufficiale del Regno" annuncio costitutivo, per tal modo, "elemento essenziale della pubblicazione stessa".

Già per avvertire che, per l'art. 1 della facciata legge del 23 giugno 1854, la inserzione doveva farsi nella Raccolta degli atti del Governo; ma che, per decreto 21 aprile 1861, fu istituita la Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno, in cui le leggi devono essere pubblicate attualmente.

L'art. 5 della legge stessa del 1854 determina la modalità della pubblicazione. E l'art. 4 aggiunge un altro mezzo di pubblicazione che giova a dar maggior notorietà alla legge, ma questo mezzo non è da confondersi colla pubblicazione ufficiale, che sola obbliga i cittadini. Il Governo, secondo questo articolo, deve procurare che in tutti i comuni si affeggi un esemplare di ciascuna legge.

In casi speciali furono anche ordinati altri mezzi di pubblicità. Per esempio i decreti che promulgano i codici civile, di procedura civile, di com.

mercio, di manna mercantile e di procedura penale, stabiliscono che si dovrà eseguire la pubblicazione, col trasmettere un esemplare stampato a ciascuno dei comuni del Regno, per esser depositato nella sala del Consiglio comunale, e tenuto ivi esposto davanti un mese successivo, per 8 ore in ciascun giorno, affinché ognuno possa prenderne cognizione.

Già infine avvertiva che i decreti e i regolamenti necessari per la pubblicazione delle leggi, e che interessano la generalità dello Stato, devono esser pubblicati allo stesso modo delle leggi (legge 23 giugno 1854, art. 9), mentre i decreti non interessanti tutto lo Stato, devono pubblicarsi solo per estratto, e perfino non pubblicarsi, qualora la loro pubblicità possa recar nocimento ad interessi privati (art. 9).

Disposizioni speciali non esistono per i trattati interstatuali; ma poiché, per i diritti che ne derivano, essi hanno la stessa autorità delle leggi, la scienza è concorde nell'equipararli per tale rispetto ad esse. In questo senso si è anche pronunciata la giurisprudenza (Cass. di Firenze, 7 aprile 1869, causa Dubosch-Sanna).

La pubblicazione della legge non è sufficiente

a dalle notorietà. Essa è il mezzo che conduce a questo fine; però si conduce, non nel momento stesso in cui la pubblicazione avviene, ma dopo un certo tempo. Di qua la massima, generalmente ammessa in tempi moderni, che la legge non sia obbligatoria, che dopo un periodo più o meno lungo dalla pubblicazione.

Due sistemi si riscontrano: il sistema, detto successivo, per il quale la legge è obbligatoria gradatamente, in ragione delle distanze; il sistema sincrono, per cui è fissata una data uniforme in tutto lo Stato. È questo il sistema vigente fra noi, a tutti dell'art. 1. delle disposizioni premesse al codice civile: « le leggi promulgate dal R. e divengono obbligatorie in tutto il Regno nel decimoquinto giorno dopo quello della loro pubblicazione, salvo che nella legge promulgata sia disposto altrimenti. »

S'intende che questa norma vale per tutte le forme di legge. S'intende pure che, nel termine di quindici giorni, si deve computare, non il giorno della pubblicazione, ma quello in cui il termine stesso si compie. È regola antica: dies a quo non computatur in termino, sed dies ad quem computatur.

Per completare la trattazione dell'argomento dovremmo considerare la questione dell'obbligatorietà della legge per i cittadini domiciliati all'estero, e per quelle regioni dove, in causa di forza maggiore, non avesse potuto pervenire la notizia. Ci basterebbe affermare che, nulla essendo disposto in proposito dal codice, le circostanze devono essere valutate, di volta in volta, dai magistrati. La possibile cognizione della legge, per renderla obbligatoria è una presunzione juris et de jure; ma in quelle circostanze eccezionali, la rigidità del principio deve essere temperata coll'equità.

Quanto alla conservazione delle leggi, dice l'art. 9 della legge, tante volte citata, del 1854: "Gli originali delle leggi, nonché dei decreti reali, contemplati dall'art. 6 della presente legge (quelli cioè necessari per l'esecuzione delle leggi, e che interessano la generalità dello Stato), saranno a diligenza del guardasigilli consegnati agli archivi generali del Regno".

In applicazione di questo articolo, si è adottato il sistema di depositare generalmente un esemplare stampato; ma è evidente che, in tal modo non si raggiunge lo scopo voluto dal legislatore, di assicurare l'autenticità della legge, così da poter rettificare gli eventuali errori.

Indice

| | | |
|------------------------|--|--------|
| Lezione I ^a | Essenza del diritto costituzionale | Pag. 3 |
| " II ^a | Contenuto del diritto costituzionale | " 16 |
| " III ^a | Limiti scientifici | " 41 |
| " IV ^a | Lo Stato | " 56 |
| " V | La Sovranità | " 73 |
| " VI ^a | I poteri dello Stato | " 91 |
| " VII ^a | La legge | " 109 |
| " VIII ^a | Le carte costituzionali | " 125 |
| " IX | Relatività delle leggi | " 139 |
| " X ^a | Evoluzione delle leggi | " 160 |
| " XI ^a | Lo Stato Italiano | " 181 |
| " XII ^a | Carte italiane. Lo Statuto sardo | " 198 |
| " XIII ^a | Leggi e consuetudini costituzionali | " 215 |
| " XIV ^a | Abrogazione delle leggi | " 234 |
| " XV ^a | Provvedimenti extracostituzionali | " 254 |
| " XVI ^a | Il governo | " 274 |
| " XVII ^a | Le prime monarchie rappresentative | " 293 |
| " XVIII ^a | Rapporti tra le prime monarchie rappresentative e i governi costituzionali moderni | " 310 |
| " XIX ^a | Il governo costituzionale nell'epoca moderna | " 329 |
| " XX ^a | La successione al trono | " 348 |
| " XXI ^a | Rinuncia all'incoronazione, abdicazione e deposizione del re | " 366 |
| " XXII ^a | La reggenza | " 386 |
| " XXIII ^a | La reggenza [continuazione] | " 404 |

| | | |
|---------------------------------|---|---------|
| Sezione <u>XXIV^a</u> | La reggenza [continuazione] | Pag 420 |
| " <u>XXV^a</u> | Inviolabilità regia e responsabilità ministeriale | " 426 |
| " <u>XXVI^a</u> | Nomina e revoca dei ministri | " 457 |
| " <u>XXVII^a</u> | Rapporti del re col gabinetto | " 473 |
| " <u>XXVIII^a</u> | Iniziativa delle leggi. | " 491 |
| " <u>XXIX^a</u> | Sanzione delle leggi. | " 506 |
| " <u>XXX^a</u> | Promulgazione delle leggi. | " 518 |

